



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Corso di laurea specialistica in Giurisprudenza

TESI DI LAUREA

POLITICHE AGRICOLE EUROPEE
E
PRIMAVERA ARABA
LA QUESTIONE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE

RELATORE

Professoressa Eleonora Sirsi

CANDIDATO

Agnese Arnó

INDICE

INDICE	2
INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I - UNIFORMAZIONE DELLE TECNICHE AGRICOLE E DELLE NORMATIVE ALIMENTARI GLOBALI	10
I.1 La Green Revolution e la Second Green Revolution	10
I.2 World Trade Organization - Organizzazione Mondiale del Commercio	15
I.3 L'Accordo Agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech	19
I.4 Il sistema delle "Boxes"	22
I.5 Il Doha Round	27
CAPITOLO II - LE POLITICHE AGRICOLE DELL'UNIONE EUROPEA VERSO LA SPONDA SUD DEL MEDITERRANEO	31
II.1 1957 – 1972 Gli Accordi di Prima Generazione	31
II.2 1972 – 1990 La Politica Mediterranea Globale: gli Accordi di Cooperazione Globale	36
II.3 1973 - 1989 Il Dialogo Euro Arabo	39
II.4 1990 - 1994 La Politica Mediterranea Rinnovata (PMR)	41
II.5 1994 - 2004 La nascita del WTO e il Processo di Barcellona: il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM)	42
II.6 Gli Accordi Euro-Mediterranei di Associazione	52
II.7 2004 - 2008 La Politica Europea di Vicinato (PEV) e lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI)	57
II.8 2008 - 2010 Dall'Unione per il Mediterraneo alla Primavera Araba	69
CAPITOLO III - LA PRIMAVERA ARABA	74
III.1 Sviluppi e possibili cause	74
III.2 Tunisia	76
III.3 Egitto	79
III.4 Marocco	81
III.5 Un interessante elemento comune: il ruolo dell'incremento demografico nelle rivolte della Primavera Araba	82

III.6 Il ruolo dell'aumento dei prezzi dei generi alimentari	87
CAPITOLO IV - RISPOSTE NUOVE PER UN MONDO CHE CAMBIA	102
IV.1 Le prime reazioni alla Primavera Araba	102
IV.2 La risposta dell'Unione Europea	104
Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo Meridionale	106
Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento	110
IV.3 Una nuova Politica di vicinato	113
Il programma SPRING	113
Gli accordi di libero scambio globale e approfondito – DCFTA	115
Il programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale - ENPARD	116
Accordo tra l'UE e il Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli e i prodotti della pesca	117
IV.4 Le riserve alimentari (commodity buffer stocks)	119
IV.5 Plan Maroc Vert	122
CONCLUSIONI	125
ALLEGATO - ACCORDO AGRICOLO CONTENUTO NEL TRATTATO DI MARRAKECH	132
BIBLIOGRAFIA	152
SITI INTERNET	159

INTRODUZIONE

Le politiche alimentari sono sempre state considerate come il principale e più importante strumento di controllo del potere da parte delle classi sociali dominanti.

Nel I secolo d.C. il poeta satirico latino Giovenale lamentandosi dello scarso interesse dei propri concittadini per la *Res Publica* scriveva:

*...duas tantum res anxius optat panem et circenses*¹

La pratica della distribuzione di derrate alimentari alle masse della plebe urbana era considerata, fin dai tempi della Repubblica, come strumento irrinunciabile di politica cittadina dato che il successo della classe politica andava di pari passo con la soddisfazione delle richieste della plebe urbana, che pretendeva un'efficace azione di calmieramento dei prezzi, quando non delle vere e proprie elargizioni gratuite.

L'alimento che era fatto maggiormente oggetto di queste distribuzioni era il frumento e le *Leges Frumentariae* furono appunto le leggi volte a regolare queste distribuzioni chiamate *frumentationes*. La prima di queste leggi risale al II secolo a.C.² In seguito le *frumentationes* divennero un'istituzione permanente a carico dello Stato. La vendita avveniva mensilmente, forse a metà prezzo rispetto al normale, ed era fissata la quantità massima di frumento che un cittadino poteva acquistare. Negli anni tumultuosi del passaggio tra Repubblica ed Impero le *frumentationes* subirono molte riforme, il prezzo venne ripetutamente ridotto, trasformandole talvolta in vere e proprie elargizioni a titolo gratuito, onerosissime per il bilancio statale, e varie volte furono modificati i criteri soggettivi di accesso a tali elargizioni.

¹ “...[il popolo] due sole cose ansiosamente desidera, pane e i giochi circensi”

² Si tratta della lex Sempronia, proposta nel 125 a.C. da Gaio Sempronio Gracco, il tribuno della plebe fratello del famosissimo Tiberio, promulgatore nel 133 a.C. della prima vera riforma agraria di redistribuzione della terra ai contadini poveri.

Ovviamente queste elargizioni erano possibili solo se l'approvvigionamento dei generi alimentari era regolare ed abbondante. L'intera immensa struttura dell'Impero era modulata sulla necessità di rifornire celermente ed in modo continuativo Roma delle derrate alimentari e per un politico avere il controllo sulle derrate permetteva di acquisire in breve tempo una posizione di grandissimo privilegio. Per la facilità di stoccaggio e di trasporto, abbinata al buon potere nutritivo, il frumento assunse un'importanza peculiare e fondamentali divennero i luoghi di principale produzione, come l'Egitto. La politica annonaria romana si basava principalmente sullo stoccaggio e sulle politiche di calmierazione dei prezzi.

Facendo un balzo storico vediamo come nel XVIII secolo in Europa la politica alimentare (o meglio, una cattiva politica alimentare) sia stata tra le cause scatenanti della Rivoluzione Francese. Per dirla con Maria Antonietta

*S'ils n'ont pas de pain, qu'ils mangent de la brioche!*³

La frase è stata falsamente attribuita alla regina, ma descrive efficacemente il clima di insofferenza legato all'aumento incontrollato dei prezzi dei generi alimentari, del grano in particolare, nel periodo immediatamente precedente ed iniziale della rivoluzione.

“I cattivi raccolti e l'aumento dei prezzi provocarono il collasso del potere di acquisto di un largo gruppo sociale. I primi a soffrire furono i contadini [...] perché, di fatto, non avevano niente da vendere [...] Allo stesso tempo, il potere d'acquisto dei salariati, che costituivano la grande massa dei consumatori agricoli, collassò perché le paghe non aumentavano allo stesso ritmo al

³ “Se non hanno il pane, che mangino le brioche!”. Questa frase è riportata nelle Confessioni di J.J. Rousseau, pubblicate nel 1782, ma l'autore la attribuisce ad una non meglio identificata principessa. Solo in seguito verrà attribuita alla regina, poco amata dal popolo, alla quale si attribuivano molte responsabilità nel declino della Francia.

*quale aumentava il costo del grano. [...] Immaginate l'effetto di bloccare le forniture del mercato agricolo su un mercato industriale totalmente dipendente da esse"*⁴

Un aumento indiscriminato dei prezzi dei generi alimentari ha preceduto anche il 1848, l'anno dei moti indipendentisti in tutta Europa. Anche in questo caso le richieste alla base delle rivolte erano di natura politica, ma l'exasperazione sociale e le difficoltà economiche contribuirono a farle esplodere.

Generalizzando un po' si potrebbe dire che in situazioni politiche ed economiche difficili l'aumento dei prezzi dei generi alimentari diventa facilmente la causa scatenante di rivolte e rivoluzioni.

Con "sicurezza alimentare" si indicano la sicurezza degli approvvigionamenti e la loro salubrità. Con maggiore precisione la lingua inglese riesce a distinguere tra i due concetti usando le locuzioni "food security", che intende una sicurezza di tipo quantitativo, e "food safety", che invece si riferisce ad una sicurezza qualitativa, di tipo igienico-sanitario.

L'umanità si è a lungo preoccupata di garantire a se stessa una sufficiente quantità di cibo, la preoccupazione per un'adeguata qualità dello stesso si è posta a partire dagli anni '80 del 900, in seguito al processo di industrializzazione della catena di produzione alimentare.

La produzione alimentare si fonda sostanzialmente sull'agricoltura dato che il 70% dei prodotti agricoli è destinato alla trasformazione e il 30% viene consumato direttamente. L'attività agricola risale agli albori dell'umanità ed è strettamente legata al processo di civilizzazione dell'uomo. Come già accennato, a lungo la produzione delle campagne è stata destinata principalmente al consumo degli agricoltori stessi, il compito di sostenere la popolazione urbana era del potere politico, che doveva garantire il funzionamento del complesso sistema di

⁴ C.E. Labrousse, "1848-1830-1789: How Revolutions were Born" (orig. pub. 1948), in F. Crouzet, W.H. Chaloner, and W.M. Stern (eds.), *Essays in European Economic History, 1789-1914*, London, 1969, pp. 3-5, citato in L.A. Tilly, 1983

distribuzione delle derrate dalle aree strettamente limitrofe alla città. Con lo sviluppo della civiltà industriale e delle moderne tecniche agricole il rapporto tra il numero dei produttori-consumatori e quello dei consumatori si è invertito, l'urbanizzazione ha sottratto forza lavoro alle campagne, ma è stata compensata da un impressionante incremento di produttività dei raccolti. La civiltà industriale ha riproposto su scala globale il sistema tipico dell'Impero romano, dove i luoghi di produzione e consumo erano molto lontani tra di loro e i rifornimenti si basavano su un complesso sistema distributivo: ormai il mercato dei generi alimentari è un enorme mercato globale e le dinamiche di una singola area di produzione o di distribuzione si ripercuotono in tutto il mondo.

Le ripercussioni mondiali che possono avere le scelte di politica agricola e alimentare di un Paese spiegano la necessità di disciplinare in maniera uniforme e globale le normative di settore. Diversi sono i livelli normativi adottati, quello statale, quello europeo, quello globale. Ai fini di questa tesi interessano l'ambito globale e quello europeo.

L'insicurezza alimentare moltiplica la possibilità di conflitti violenti. Certo, quasi mai ne è l'unica causa ma, abbinata ad altri fattori economici e politici, può essere l'elemento scatenante di rivolte e moti di protesta.⁵

Una minore sicurezza alimentare ha influenze dirette sulla possibilità che si sviluppino guerre civili, default democratici e rivolte o disordini, probabilmente perché questo tipo di proteste popolari si sviluppa maggiormente in contesti caratterizzati da scarso livello sanitario e nutrizionale e quindi più soggetti alle influenze negative di un aumento dei prezzi dei beni di primissima necessità.

L'aumento dei prezzi agricoli contribuisce all'insicurezza alimentare ponendo così in pericolo la stabilità sociale e politica delle società. Dopo l'aumento dei prezzi dei generi alimentari del 2008 è diventato evidente come l'aspetto della sicurezza alimentare sia fondamentale per valutare la possibile instabilità di un sistema

⁵ Henk-Jan Brinkman and Cullen S. Hendrix, Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges, World Food Program, July 2011

politico: in seguito a quell'aumento dei prezzi, infatti, rivolte “del pane” si sono diffuse in più di 25 Paesi.⁶ Alla fine del 2010 i prezzi dei generi alimentari hanno toccato nuovi massimi storici ed hanno contribuito ad alimentare le proteste che hanno infiammato l'intero Nord Africa e il Medio Oriente, scatenando quella che è stata chiamata la “Primavera Araba”.

Ovviamente contano anche numerosi fattori aggiuntivi legati al contesto socio-economico. L'elemento demografico è molto importante: la presenza di un elevato numero di giovani disoccupati di età compresa tra i 15 ed i 24 anni aumenta notevolmente le probabilità di proteste e rivolte, soprattutto per l'alta propensione di questo gruppo sociale a farsi coinvolgere in attività delinquenziali o ai margini della società. Riguardo alla forte presenza giovanile come motivo di instabilità tratterò più diffusamente in seguito.

Un ulteriore elemento di instabilità politica e sociale è un alto tasso di urbanizzazione, in genere svolta in maniera caotica e non programmata e caratterizzata da un proletariato urbano di origine contadina, non più in grado di mantenersi in maniera autosufficiente come in campagna, spesso privo di un'occupazione e di un reddito.

La presenza di diversi gruppi etnici o religiosi invece non è automaticamente sintomo di una maggiore propensione alla protesta violenta, a meno che questi gruppi non siano espressioni di marcate differenze sociali⁷.

Ovviamente a questi elementi si aggiungono fattori legati alla situazione politica del Paese ed alla sua situazione economica, come un maggiore o minore livello di

⁶ Burkina Faso, Camerun, Costa d'Avorio, Egitto, Guinea, Madagascar, Mauritania, Marocco, Mozambico, Senegal, Somalia, Tunisia, Zimbabwe; Bangladesh, India, Indonesia, Filippine, Pakistan; Argentina, El Salvador, Haiti, Messico, Nicaragua, Perù; Giordania, Yemen.

⁷ Un esempio a tale riguardo sono i due confinati paesi del Kenya e della Tanzania. Entrambi presentano difficoltà di approvvigionamento dei generi alimentari, un elevato indice di sviluppo demografico ed una grandissima diversificazione etnica. Tuttavia la conflittualità sociale del Kenya è molto più alta perché i gruppi etnici hanno una maggiore consistenza numerica, rispecchiano differenti interessi politici e soprattutto economici ed hanno più marcate ineguaglianze di reddito.

partecipazione democratica ed un diverso grado di interventismo economico da parte della politica.

In questa tesi analizzerò come tutti questi elementi si siano presentati, in diverse combinazioni con l'aumento dei prezzi dei generi alimentari, in tutte le rivolte della Primavera Araba.

CAPITOLO I

UNIFORMAZIONE DELLE TECNICHE AGRICOLE

E DELLE NORMATIVE ALIMENTARI GLOBALI

Sommario: **I.1** La Green Revolution e la Second Green Revolution; **I.2** World Trade Organization - Organizzazione Mondiale del Commercio; **I.3** L'Accordo Agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech; **I.4** Il sistema delle "Boxes"; **I.5** Il Doha Round

I.1 La Green Revolution e la Second Green Revolution

Abbiamo detto che lo sviluppo di un sistema di produzione/distribuzione alimentare di tipo globale è una conquista del XX secolo. Questo sistema pervasivo ha teoricamente creato le premesse per una riduzione drastica della fame mondiale, permettendo una distribuzione capillare delle derrate alimentari, diventate in grado di raggiungere con una certa facilità tutti i mercati in base alla domanda ed alle esigenze. Questo in teoria, dato che in pratica il numero di persone affamate o sottoalimentate rimane altissimo. Tuttavia il passaggio da un'agricoltura di sussistenza ad una di tipo industriale è stato possibile grazie ad un insieme di tecniche di produzione che hanno completamente stravolto la vita delle campagne, aumentando nel contempo enormemente le rese.

Questo cambiamento epocale ha preso il nome di Green Revolution, la Rivoluzione Verde.

Con questo nome ci si riferisce ad un insieme di ricerche, sviluppo e trasferimenti di tecnologia che si sono verificati tra gli anni '40 e i tardi anni '70 del 1900. Queste iniziative sono state avviate e condotte principalmente da Norman Borlaug⁸ e consistevano soprattutto in: sviluppo di coltivazioni ad alto rendimento, distribuzione di sementi ibride, espansione dei sistemi di irrigazione,

⁸ Norman Ernest Borlaug è stato agronomo, operatore umanitario e vincitore di Nobel statunitense. È stato chiamato "Padre della Green Revolution". Riguardo a questa il suo lavoro è iniziato in Messico, dove sviluppò delle varietà di grano semi-nane, ad alto rendimento e resistenti alle malattie. Lentamente fece introdurre queste varietà ad alto rendimento combinate a tecniche produttive moderne in Messico, Pakistan ed India. Tra il 1965 e il 1970 la produzione cerealicola in questi ultimi due Paesi è quasi raddoppiata, per questo si dice che Borlaug abbia salvato più di un miliardo di persone in tutto il mondo dalla morte per fame: per queste ragioni a Borlaug è stato assegnato il premio Nobel per la pace nel 1970.

modernizzazione delle tecniche manageriali, diffusione capillare di fertilizzanti chimici e antiparassitari.

Il termine Green revolution è stato usato nel 1968 dal William Gaud, direttore dell'USAID (United States Agency for International Development), senza alcun riferimento ad eventuali aspetti ambientali o naturali di questa rivoluzione:

*"These and other developments in the field of agriculture contain the makings of a new revolution. It is not a violent Red Revolution like that of the Soviets, nor is it a White Revolution like that of the Shah of Iran. I call it the Green Revolution"*⁹

Lo sviluppo agricolo iniziato in Messico da Norman Borlaug nel 1943 venne considerato un successo e la Fondazione Rockefeller decise di diffonderlo nelle altre nazioni¹⁰.

Nel 1970 venne proposta la creazione di un network globale tra i centri di ricerca in materia agricola sotto la direzione di un segretariato permanente. Questo progetto venne finanziato e sostenuto dalla Banca Mondiale e il 1 maggio 1971 venne fondato il Gruppo Consultivo sulla Ricerca Agricola Internazionale (CGIAR – Consultative Group on International Agricultural Research), co-sponsorizzato da FAO (Food and Agriculture Organization), IFAD (International Fund for Agricultural Development) e UNDP (United Nations Development Programme).

Per quanto riguarda l'Africa, numerosi negli anni sono stati i tentativi di esportare le nuove tecniche di coltivazione. In questo continente tuttavia i programmi hanno avuto un successo inferiore per vari motivi: la corruzione diffusa, l'instabilità politica, la carenza di infrastrutture e la scarsa volontà governativa

⁹ "Questi e altri cambiamenti in campo agricolo contengono gli elementi di una nuova rivoluzione. Non è una violenta Rivoluzione Rossa come quella sovietica, né è una Rivoluzione Bianca come quella iraniana. La chiamo Rivoluzione Verde."

¹⁰ Nel 1961 l'India era sull'orlo di una carestia di massa, per questo la Fondazione Ford e il Governo Indiano iniziarono ad importare sementi dal CIMMYT, nonostante l'opposizione dei monopolisti cerealicoli. Da questo momento l'India iniziò la sua Rivoluzione Verde. Analogamente la Rivoluzione si diffuse a metà degli anni '60 nelle Filippine.

sono stati elementi determinanti; tuttavia i programmi sono falliti soprattutto per scarse capacità di valutazione delle realtà agro-ambientali nelle quali sarebbero andati ad inserirsi, come l'analisi dei diversi tipi di terreno e della sempre variabile disponibilità idrica dei territori.

Caratteristica peculiare della Rivoluzione Verde è stata lo sviluppo di nuove varietà di semenze e la diffusione di tecnologie prima scarsamente utilizzate in Paesi non industrializzati. Queste tecnologie includono progetti moderni di irrigazione, pesticidi, fertilizzanti azotati di sintesi e nuove varietà di piante, le HYV "High Yielding Varieties", caratterizzate, tra le altre cose, da una migliore capacità di sintesi dell'azoto. Queste varietà surclassano le varietà tradizionali in presenza di adeguata fertilizzazione e utilizzo di pesticidi. In assenza di questi input però le varietà tradizionali hanno rese migliori.

In ogni caso mentre le rese miglioravano, gli input energetici necessari a produrre le coltivazioni è cresciuto enormemente: carburanti, pesticidi, erbicidi, fertilizzanti chimici sono tutti fattori che hanno reso l'agricoltura estremamente vincolata ai prodotti petroliferi.¹¹

Questi aspetti sono anche i maggiori punti deboli del tipo di agricoltura diffuso dalla Rivoluzione Verde: i maggiori detrattori di questo modello di sviluppo sostengono che un'agricoltura di tipo monocolturale e intensivo, caratterizzata da un alto impatto ambientale, da un forte uso di pesticidi e fertilizzanti chimici e da livelli di assorbimento idrico altissimi, sia peggiore di un'agricoltura più tradizionale, maggiormente legata al tipo di territorio, meno inquinante e più attenta alle richieste del mercato. Se poi pensiamo al vincolo indissolubile esistente tra questo tipo di agricoltura e il prezzo dei carburanti comprendiamo come il significativo aumento del prezzo del petrolio sia stata una delle cause scatenanti, negli ultimi anni, dell'impennata dei prezzi dei generi alimentari.

A questi aspetti negativi ne vanno aggiunti altri due.

¹¹ C. Ross, *The Second Green Revolution*, in *Race, Poverty & the Environment*, Oakland, Autunno 2009

Il primo riguarda in generale la Food Safety. Le varietà ad alto rendimento richiedono grandi quantità di agenti chimici perché le loro caratteristiche siano valorizzate al massimo. Questi prodotti si sono dimostrati spesso pericolosi o non salubri per gli esseri umani (oltre che per l'ambiente!), ma devono comunque essere distribuiti in grande quantità sulle coltivazioni. Inoltre la diffusione di varietà standardizzate di tipo industriale, oltre a provocare un grave impoverimento della biodiversità, ha comportato un grave impoverimento della dieta umana, definita non più in base ai bisogni dei consumatori, ma in base a quelli della grande industria di produzione e distribuzione alimentare.

Il secondo è di tipo sociale. La Green Revolution, oltre a voler nutrire il mondo, aveva anche lo scopo geopolitico di togliere linfa vitale ai movimenti socialisti. Nel fare ciò, tuttavia, ha stravolto il tessuto sociale delle campagne, introducendo un'agricoltura meccanizzata e industriale, spesso totalmente incomprensibile ai contadini, e provocando massicci esodi dalle campagne alle città.

La Prima Rivoluzione Verde, degli anni '60, ha avuto il merito di diffondere un'agricoltura di tipo moderno, aumentando in maniera esponenziale le rese agricole e contribuendo a ridurre la fame nel mondo. Questo tuttavia è avvenuto ad un costo molto alto in termini di inquinamento, salute per gli operatori e i consumatori, effetti sociali, biodiversità. Anche le maggiori produzioni non sono state totalmente indirizzate a ridurre la fame nel mondo: l'occidente ha eccedenze alimentari, problemi di sovrapproduzione, necessità di politiche protezionistiche per proteggere i propri produttori. Il sud del mondo rimane affamato.

La Seconda Rivoluzione Verde ha iniziato ad essere teorizzata negli anni '80,¹² come risposta ai sempre più evidenti danni e fallimenti della Prima, spinta anche dalla diffusione in tutto il mondo di movimenti politici e di gruppi di opinione e di pressione di stampo ambientalista (come ad esempio Vita Campesina). Due eventi hanno dato inizio a questa rivoluzione: il primo è stato l'annuncio da parte della Monsanto della sperimentazione in campo di prodotti cereali transgenici (in

¹² P. Steinhart, The second green revolution, The New York Times, ottobre 1981

particolare mais e soia); il secondo è stato l'avvio delle ricerche in Brasile volte a migliorare i motori a iniezione mista che possano utilizzare indistintamente benzina o etanolo ottenuto dalla coltivazione della canna da zucchero.

Ad oggi questa Seconda Rivoluzione, chiamata verde nonostante anch'essa non abbia alcun aspetto ecologista e di rispetto dell'ambiente e dell'ecosistema, non ha raggiunto nessun risultato significativo nel cercare di compensare i problemi creati dalla Prima.

Dal punto di vista commerciale i semi transgenici non sono stati un successo rivoluzionario¹³ e non sono riusciti a superare le grandi diffidenze e paure che generano, sia riguardo alla salute umana sia riguardo alla messa in pericolo della biodiversità.

Anche dal punto di vista della dipendenza da idrocarburi, fertilizzanti, diserbanti e antiparassitari chimici non ci sono stati miglioramenti significativi: la caratteristica principale degli OGM è di essere molto resistenti ai diserbanti, aumentando quindi le loro possibilità di utilizzo, senza diminuire le quantità necessarie di fertilizzanti e antiparassitari. Anche il consumo d'acqua è rimasto immutato.

Infine la diffusione di biocarburanti sta avendo effetti devastanti sull'ambiente (disboscamento selvaggio delle aree necessarie alla coltivazione), scarsissimi effetti nella riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e aggravamento delle problematiche legate alla scarsità alimentare: le coltivazioni destinate ai biocarburanti “mangiano” terreni a quelle destinate al consumo alimentare creando una scarsità ancora maggiore e contribuendo all'aumento dei prezzi.

Probabilmente l'unico ambito nel quale le due Green Revolution hanno portato un miglioramento significativo è quello della riduzione della fame nel mondo. Nonostante, infatti, dagli anni '60 ad oggi vi sia stato un incremento costante del numero assoluto di persone affamate, tale incremento è stato molto inferiore al

¹³ In pratica sono solo quattro le colture significative ottenute: soia, mais, colza e cotone.

tasso di crescita della popolazione mondiale: per questo motivo la percentuale di persone affamate nel mondo è in costante diminuzione.

Tuttavia, non è possibile differenziare l'efficacia delle diverse pratiche agricole della Green Revolution e quindi non possiamo sapere quali risultati sarebbero stati raggiungibili con solo alcuni di questi metodi: non sappiamo, ad esempio, se l'uso intensivo di pesticidi e diserbanti sia stato fondamentale o se avrebbe potuto essere sostituito da una lotta integrata o dalla selezione di specie più resistenti; non sappiamo se l'uso di OGM sia stato fondamentale o se in realtà siano state più importanti le innovazioni nelle tecniche di irrigazione e coltivazione come non sappiamo se l'enorme sforzo economico e tecnologico avrebbe potuto essere sostituito da investimenti nel campo dell'istruzione e della formazione dei contadini. Ma la storia non si fa con i "se", è quindi più importante pensare a quali pratiche siano ancora sostenibili per il futuro e cercare di individuare le innovazioni che hanno portato migliori risultati, oltre a rendere sempre più efficiente la catena di distribuzione del cibo per ridurre gli sprechi e abbassare l'ancor enorme e vergognoso numero di affamati nel mondo.¹⁴

I.2 World Trade Organization - Organizzazione Mondiale del Commercio

Il buon funzionamento del commercio di generi alimentari è fondamentale per la sopravvivenza e la salute umane.

Negli ultimi decenni il volume degli scambi commerciali di prodotti agroalimentari è aumentato, tuttavia il suo tasso di crescita è stato inferiore a quello del comparto manifatturiero, occupando una percentuale sempre minore del commercio internazionale. Nel 1998 la quota del commercio agricolo era di circa il 10,5% del volume totale delle merci, considerando anche il commercio dei servizi la quota agricola scende ulteriormente all'8,5%. Se poi non consideriamo il comparto dei prodotti alimentari come unico ma valutiamo le diverse categorie di

¹⁴ Moltissimi studi riguardo agli aspetti positivi e negativi delle Green Revolutions. Tra gli altri:
M. Specter, *Seeds of Doubt. An activist's controversial crusade against genetically modified crops*. The New Yorker, Agosto 2014
V. Shiva, *Seeds of truth. A response to The New Yorker*, Agosto 2014

prodotti possiamo vedere come dalla metà degli anni '80 i settori commerciali dei prodotti alimentari lavorati e delle colture ad alto reddito si sono sviluppati molto più velocemente dei settori di prodotti agricoli di base (come i cereali).¹⁵

Il comparto agricolo rimane per molti Paesi il principale settore produttivo sia per valore economico sia per l'impiego di forza lavoro. Il sistema dei commerci ha inoltre un ruolo fondamentale nella sicurezza alimentare globale: permette che i mercati suppliscano i deficit di produzione derivati da fattori sociali e ambientali, contribuendo così a ridurre le drammatiche conseguenze sociali ed umane che sempre seguono a situazione di carestia.

Il 15 aprile 1994 con la firma del trattato di Marrakech nasceva il WTO, World Trade Organization¹⁶ e veniva creato un sistema globale e coerente ispirato ai principi della liberalizzazione dei commerci. Si completava così il quadro prefigurato nella conferenza che nel 1944 aveva riunito i rappresentanti delle 44 nazioni alleate a Bretton Woods nello scopo comune di regolare e stabilizzare la politica monetaria internazionale. Il sistema degli Accordi di Bretton Woods è stato il primo esempio di ordine monetario negoziato e regolato tra Nazioni indipendenti. Principalmente i Paesi aderenti si impegnavano ad adottare una politica monetaria tesa a stabilizzare i tassi di cambio ad un valore fisso rispetto al Dollaro (a sua volta agganciato al valore dell'oro) ed assegnavano al Fondo Monetario Internazionale (FMI o IMF) il compito di equilibrare gli squilibri causati dai pagamenti internazionali. Contestualmente venne anche istituita la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (poi Banca Mondiale). Entrambe le istituzioni divennero operative nel 1946. Negli anni settanta gli accordi di Bretton Woods caddero, ma non le istituzioni che con essi erano state create, né la volontà dei governi occidentali di seguire politiche economiche liberiste.

¹⁵ Fonte www.wto.org

¹⁶ Organizzazione Mondiale del Commercio – OMC.

Il predecessore del WTO è stato per quasi cinquant'anni il GATT 1947, ovvero il General Agreement on Tariffs and Trade, firmato a Ginevra nel 1947 con lo scopo di stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali volto alla liberalizzazione del commercio mondiale. Il GATT si componeva di numerosi accordi commerciali negoziati nel corso degli anni sulle varie materie che via via richiedevano una regolamentazione. I diversi negoziati sono stati denominati “round” ed hanno quasi tutti riguardato la riduzione delle tariffe doganali e la progressiva liberalizzazione dei commerci.

1948	Ginevra Round	Entra in vigore il GATT, prima riduzione delle tariffe doganali
1949	Annecy Round	Riduzione delle tariffe doganali
1951	Torquay Round	Riduzione delle tariffe doganali
1956	Fourth Round (Ginevra)	Riduzione delle tariffe e definizione delle strategie verso i Paesi in Via di Sviluppo
1960-1961	Dillon Round (Ginevra)	Riduzione delle tariffe doganali
1964-1967	Kennedy Round (Ginevra)	Riduzione generalizzata delle tariffe doganali e misure antidumping
1973-1979	Tokyo Round	Riduzione delle tariffe e riduzione delle barriere non tariffarie al commercio
1986-1994	Uruguay Round concluso dal Trattato di Marrakech.	Riduzione delle tariffe e delle distorsioni al libero mercato. Regolazione delle dispute internazionali. Con la firma del Trattato di Marrakech nasce il WTO
2001-	Doha Round	Liberalizzazione del commercio globale di prodotti agricoli

TABELLA 1

Il WTO ha sostituito il GATT 1947 nei suoi scopi di supervisione e liberalizzazione del commercio internazionale, inoltre, mentre il GATT 1947 non aveva una struttura fissa, il WTO ha un'organizzazione stabile, una sede ufficiale a Ginevra, dei ben definiti compiti decisionali e di risoluzione delle controversie e un'ufficiale procedura per l'adesione.

Durante la vigenza del GATT 1947 numerose erano le differenze tra le regole applicabili ai prodotti industriali e quelle applicabili ai prodotti agricoli. Erano, ad esempio, ammissibili i sussidi all'esportazione di specifici prodotti agricoli (cosa vietata per i manufatti industriali) con l'unica condizione che tali sussidi servissero a conquistare solamente una “[...] quota equa delle esportazioni mondiali del prodotto in questione, tenendo conto delle quote detenute dalle parti contraenti

nel commercio di tale prodotto in un periodo di riferimento precedente [...]” (articolo XVI paragrafo 3).

Analogamente, nella vigenza del GATT 1947 i Paesi, a certe condizioni, potevano introdurre restrizioni alle importazioni, soprattutto se queste erano necessarie a rafforzare misure volte a limitare la produzione interna e se veniva mantenuta una proporzione tra la produzione interna e le importazioni. In pratica, quindi, in campo agricolo erano applicabili ai commerci e alle importazioni numerose tariffe doganali, senza alcuna particolare limitazione, con effetti restrittivi per il commercio internazionale di generi agricoli e alimentari: i cereali, la carne, i prodotti caseari, lo zucchero ed un’ampia gamma di frutti e vegetali conoscevano barriere commerciali sconosciute a qualunque altra categoria merceologica.

Quest’ampia possibilità di restrizioni derivava dalle grandi difficoltà che i vari Paesi avevano dovuto affrontare con la Grande Depressione degli anni ’30 e la Seconda Guerra Mondiale. Dopo la guerra, inoltre, la preoccupazione principale dei governi era di aiutare la produzione interna a crescere per garantire la sicurezza alimentare alla propria popolazione: a questo scopo uno dei principali strumenti era l’aumento forzoso dei prezzi dei generi alimentari tramite sovvenzioni agli agricoltori, volte a mantenere alto il livello di produzione nonostante l’aumento dell’offerta, e contestuali barriere doganali, volte a limitare la concorrenza esterna. Grazie a queste politiche la produzione agricola è cresciuta molto rapidamente insieme alla capacità di autosufficienza. Tuttavia l’aumento vertiginoso della produzione interna non poteva che portare a dei surplus che, sul mercato internazionale, abbatterono i prezzi dei generi alimentari rendendo non competitiva la produzione agricola nei Paesi che non praticavano questo tipo di misure e disincentivando così la produzione, particolarmente nei Paesi in Via di Sviluppo. Il commercio mondiale dei prodotti agricoli nella vigenza del GATT 1947 era terribilmente distorto.

L’Uruguay Round si chiuse nel 1994 con la firma del Trattato di Marrakech, che unificava ed armonizzava tutti gli strumenti volti a regolare il commercio

internazionale. Nel Trattato, infatti, sono inclusi circa 60 tra accordi, annessi e decisioni. Oltre all'Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio vi sono, tra gli altri, il nuovo GATT (conosciuto come GATT 1994), l'Accordo Agricolo, l'Accordo sanitario e fitosanitario (SPS), l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT) e l'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (Allegato 2 al trattato). Tutti questi accordi riguardano in maniera più o meno significativa l'ambito agricolo.

I.3 L'Accordo Agricolo¹⁷ contenuto nel Trattato di Marrakech¹⁸

Nel corso delle negoziazioni che hanno portato alla conclusione dell'Uruguay Round è diventato evidente che le cause del disordine nei mercati agricoli mondiali non era da imputarsi alle sole barriere imposte al commercio, fulcro delle preoccupazioni dei negoziati del GATT 1947. Erano da considerarsi radice del problema tutte le misure che influenzavano il commercio agricolo, comprese le politiche interne e le sovvenzioni all'esportazione.

Le negoziazioni dell'Uruguay Round non sono state facili sia perché toccavano un argomento politicamente molto sensibile, dato che il loro scopo era di ampliare il grado di liberalizzazione del mercato, sia per il loro alto grado di tecnicità.

L'Accordo Agricolo è entrato in vigore il 1 gennaio 1995. Il preambolo riconosce che lo scopo alla base dell'accordo è di “instaurare un sistema di scambi agricoli equo ed orientato verso il mercato” tramite precisi impegni di riduzione di sostegno e protezione nell'accesso al mercato e negli incentivi interni e all'esportazione, adottando delle normative GATT più precise e meno distorsive dei commerci. L'Accordo prende inoltre in considerazione aspetti non strettamente legati al mercato, come la sicurezza alimentare e la necessità di

¹⁷ P. Borghi, L'organizzazione mondiale del commercio (WTO), gli accordi istitutivi, i principi fondamentali. Materiali per un corso di Politiche economiche nel diritto UE, Università di Ferrara, Facoltà di giurisprudenza - Sedi di Ferrara e Rovigo, 2011

¹⁸ Allegato pagina 132

proteggere l'ambiente, e prevede un trattamento differenziato per i Paesi in Via di Sviluppo.

In caso di conflitto con altri accordi del WTO l'Accordo Agricolo prevale, tuttavia tutti gli accordi dell'Uruguay Round sono applicabili all'agricoltura. I prodotti coperti dall'Accordo sono non solo i prodotti agricoli di base, ma anche tutti i prodotti lavorati di derivazione agricola, sono esclusi i prodotti ittici e forestali. Per ogni Paese il periodo di attuazione era di sei anni a partire dal 1995, per i Paesi in Via di Sviluppo questo periodo era di dieci anni.

Una parte importante dell'Accordo è stata l'istituzione di un Comitato sull'Agricoltura (che si riunisce usualmente quattro volte l'anno) con il compito di sovrintendere la sua applicazione e di fornire una consulenza a tutti i Paesi su qualunque questione relativa all'attuazione degli impegni.

Per quanto riguarda l'accesso al mercato, l'Uruguay Round ha contribuito ad un fondamentale cambiamento: il passaggio da una situazione di moltissime barriere non tariffarie ad un regime esclusivamente tariffario ha dato un forte incentivo agli investimenti, alla produzione e al commercio di prodotti agricoli rendendo le condizioni di accesso al mercato più trasparenti, stabilendo o rafforzando i legami tra mercati interni ed internazionali e affidando al mercato il compito di far fruttare al meglio risorse scarse. Questo cambiamento è stato ottenuto tramite l'approvazione di un pacchetto di tariffazione, volto a convertire in tariffe tutte le misure non tariffarie precedentemente esistenti, che vengono così vietate. Ogni Stato membro, per ciascun prodotto agricolo, ha una tabella che stabilisce le tariffe massime applicabili all'importazione di quella merce nello Stato stesso e, in ogni caso, tutti i Paesi membri hanno concordato la riduzione delle tariffe in varia misura (36% in media per i Paesi sviluppati, 24% per quelli in via di sviluppo).

La regola principale stabilita dall'Accordo è quella della "tariffazione", alla base dell'accesso ai mercati agricoli. Questa regola impone la trasformazione di ogni sorta di barriera di accesso al mercato in un equivalente tariffario specifico (fisso,

quindi meno adatto a distorcere il mercato in circostanze specifiche), che però assicuri sempre un accesso minimo al mercato per ciascun prodotto, secondo un sistema di “tariffa per quota”: tariffe più basse per determinate quantità, tariffe più alte per quantità che eccedano la quota.¹⁹

Sia le nuove tariffe sia le tariffe per quota dovevano essere tagliate del 36% nei primi sei anni di applicazione dell’Accordo dai Paesi industrializzati, del 24% in dieci anni dai Paesi in via di sviluppo mentre i Paesi meno sviluppati non dovevano tagliare le loro tariffe. Rimaneva comunque possibile per i governi adottare, per determinati prodotti, misure d’urgenza volte a prevenire improvvise variazioni di prezzo e a proteggere i propri agricoltori.²⁰

L’Accordo continua a permettere ai governi di supportare le economie agricole, ma tramite politiche che causino la minore distorsione possibile del mercato, e prevede una certa flessibilità nel modo in cui gli impegni economici e tariffari sono presi: i Paesi in via di sviluppo, infatti, non sono tenuti ad aprire i mercati nella stessa misura in cui sono tenuti a farlo i Paesi sviluppati ed hanno a disposizione un maggior lasso di tempo per adeguare le proprie legislazioni; i Paesi meno sviluppati inoltre non hanno nessun obbligo di apertura dei mercati.

Grazie al quadro disegnato dagli accordi firmati nell’Uruguay Round le sovvenzioni interne sono state disciplinate e ridotte, ma allo stesso tempo i governi sono rimasti liberi di programmare politiche interne in relazione alle diverse e svariate circostanze che potrebbero presentarsi nei vari Paesi e nei vari settori agricoli. Queste politiche di sostegno interno possono suddividersi, come spiegherò più diffusamente più avanti, in distorsive per il commercio, che stimolano la produzione in modo diretto (Amber Box), o non distorsive, che non

¹⁹ “Il sistema degli accessi minimi presenta non poche difficoltà applicative, poiché resta difficile attribuire ad uno o più soggetti piuttosto che ad altri il diritto di importare a dazio nullo senza che si verifichino distorsioni della concorrenza...” – L. Costato, *Compendio di diritto alimentare IV* ed, CEDAM 2007

²⁰ Quattro Paesi hanno sfruttato questa clausola nei primi anni di applicazione dell’accordo per restringere le importazioni di alcuni prodotti particolarmente sensibili e proteggere così il loro mercato interno: Giappone, Corea del Sud e Filippine per il riso; Israele per la carne ovina, il latte in polvere e alcuni formaggi.

hanno effetti diretti (Green Box). Queste ultime non hanno effetti diretti, o ne hanno in misura minima, e possono essere usate liberamente. Le prime, invece, devono essere ridotte drasticamente o eliminate. I Paesi sviluppati hanno concordato di ridurre questi supporti del 20% nei primi sei anni a partire dal 1995, i Paesi in via di sviluppo del 13% in dieci anni mentre i Paesi meno sviluppati non dovevano fare alcun tipo di modifica alle loro politiche. Queste politiche rientrano in quella che viene chiamata “Amber box” (vedi sotto).

L'Accordo Agricolo proibisce i sussidi all'esportazione a meno che gli stessi non siano specificati in un elenco degli impegni dei membri. In ogni caso i Paesi sviluppati dovevano tagliarli del 36% nei primi sei anni di vigenza dell'accordo, i Paesi in via di sviluppo del 24% nei primi dieci anni.

Questo Accordo è stato il primo passo verso una risistemazione organica dell'intero settore, volta a creare un sistema più liberalizzato e meno distorto, tuttavia il processo non è ancora concluso e numerose sono le resistenze, sia da parte dei Paesi industrializzati, che da parte dei Paesi in Via di Sviluppo.

I.4 Il sistema delle “Boxes”²¹

Nel lessico del WTO i diversi sussidi sono classificati in “scatole” (*boxes*) o categorie alle quali vengono dati i colori dei semafori: verdi (permessi), gialle (da ridurre), rosse (vietati).

In agricoltura il sistema è più complesso perché le norme riguardanti l'agricoltura vanno a toccare un settore produttivo non neutro. Dall'agricoltura l'uomo trae il suo sostentamento, l'agricoltura e le rendite agricole non solo sono soggette alle fluttuazioni di mercato, ma anche alle imprevedibili ed incontrollabili condizioni climatiche, inoltre la maggior parte delle aziende agricole mondiali appartiene a piccoli coltivatori, il cui reddito dipende quasi esclusivamente dai frutti della terra e serve a sostentare interi nuclei familiari allargati. Infine, la domanda di generi

²¹ P. Borghi, L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale, Milano, Giuffrè, 2004.

agricoli non è elastica, dato che i consumatori non possono ridurre le proprie necessità e non possono modificare le loro abitudini alimentari, almeno nel breve periodo. Le politiche di sostegno all'agricoltura quindi sono in alcuni casi indispensabili, non essendo ammissibile né sostenibile che un settore alla base del sostentamento umano sia lasciato alla completa mercé del mercato. Per questo motivo l'Accordo Agricolo non contiene divieti assoluti (non ci sono “scatole rosse”), anche se gli aiuti alla produzione o al mercato domestici eccedenti i livelli di riduzione degli stessi concordati nella Categoria gialla sono proibiti. La Categoria blu comprende i sussidi legati a programmi di limitazione della produzione. Vi sono infine delle esenzioni totali per i Paesi in via di sviluppo.

Amber box o Categoria gialla – In questo settore rientrano tutte le misure di supporto alla produzione domestica ritenute distorsive per la produzione e il commercio, tra cui le misure di supporto ai prezzi e i sussidi legati direttamente alle quantità prodotte. Questi supporti sono soggetti a limiti: sovvenzioni minime sono autorizzate nella misura del 5% della produzione agricola per i Paesi sviluppati, del 10% per i Paesi in via di sviluppo. Gli impegni alla riduzione sono espressi in termini di “Misura Globale del Sostegno Totale” (MGS Totale – Total Aggregate Measurement of Support, Total AMS) che include tutti i sostegni per specifici prodotti insieme ad aiuti non prodotto-specifici in un'unica figura, tale misura è descritta nell'articolo 1 dell'Accordo Agricolo e negli Annessi 3 e 4²².

Blue box o Categoria blu – Questa comprende le sovvenzioni della scatola gialla con condizioni aggiuntive mirate a ridurre ulteriormente le distorsioni ai mercati. Qualunque sostegno che normalmente rientrerebbe nei limiti della scatola gialla viene posto nella scatola blu se richiede una limitazione della produzione per gli agricoltori. La normativa si trova nel paragrafo 5 dell'articolo 6 dell'Accordo Agricolo²³. Riguarda principalmente pagamenti diretti ai produttori finalizzati a limitazioni di produzione, se questi pagamenti sono effettuati sulla base di prefissate aree di produzione o se riguardano l'85% della produzione in un

²² Allegato pagina 132, 147 e 148

²³ Allegato pagina 137

periodo di base definito. Al momento le sovvenzioni rientranti nella Categoria blu non sono limitate. Alcuni Paesi nel corso delle negoziazioni non hanno voluto modificare questa Categoria perché la ritenevano adatta a sottrarre facilmente alcune sovvenzioni distorsive del mercato dalla categoria gialla. Altri Paesi invece volevano inserire ulteriori limiti o impegni di riduzione o addirittura inserire queste forme di sostegno nella Categoria gialla.

“With regard to domestic support, we agree that aid, which is variable in relation to market prices and paid on products, which are exported, can be particularly trade-distorting. As proposed by the EC such aid requires specific discipline. Furthermore, we endorse the proposal to maintain the Blue Box as well as the Green Box.”²⁴

“We oppose the maintenance of the Blue Box of domestic support measures. Only a few developed countries have utilized this Blue Box, which is trade-distorting. It is best that this Blue Box be eliminated”²⁵

Green box o Categoria verde – Questa Categoria è regolata nell’Annesso II dell’Accordo sull’Agricoltura²⁶. Per rientrarvi una sovvenzione non deve avere effetti distorsivi del mercato o averne in misura minima, deve avere finanziamenti pubblici (non scaricando sui consumatori dei prezzi maggiori) e non deve includere sostegni ai prezzi. Se una sovvenzione rispetta le caratteristiche elencate nell’Annesso II non ha alcuna limitazione e anzi, può essere incrementata a piacere, solo nel caso che riguardi Paesi in Via di Sviluppo sono previste alcune norme particolari a protezione dei programmi governativi di stoccaggio e di

²⁴ “Riguardo alle sovvenzioni interne, noi (la Norvegia) concordiamo con il fatto che gli aiuti, variabili in relazione ai prezzi di mercato pagati direttamente per i prodotti esportati, possono essere particolarmente distorsivi del mercato. Come proposto dalla Commissione Europea, questi aiuti richiedono una specifica disciplina. Inoltre sosteniamo la proposta di mantenere sia la Blue box che la Green box.” Dichiarazione della Norvegia riguardo alla proposta della Commissione Europea. Quinta sessione speciale del Comitato sull’agricoltura, 5-7 febbraio 2011.

²⁵ “Noi (ASEAN) ci opponiamo al mantenimento della Blue box per le misure di supporto interno. Pochi Paesi sviluppati l’hanno utilizzata, inoltre ha effetti distorsivi per il mercato. La cosa migliore sarebbe se questa Blue box fosse eliminata.” Dichiarazione dell’Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico riguardo alla proposta Norvegese. Sesta sessione speciale del comitato sull’agricoltura, 22-23 marzo 2001.

²⁶ Allegato pagina 143

distribuzione dei generi alimentari alle fasce popolari più povere a scopo di sicurezza. La Green Box comprende servizi governativi come la ricerca, il controllo delle malattie, le infrastrutture e la sicurezza alimentare ed include anche pagamenti diretti agli agricoltori non miranti a stimolare la produzione, come alcune forme di sostegno diretto al reddito, sovvenzioni alle ristrutturazioni e pagamenti diretti all'interno di programmi di assistenza ambientale e regionale. In alcuni casi sono anche permessi alcuni sostegni diretti al reddito degli agricoltori non legati ai livelli di produzione o ai prezzi correnti e volti a limitare la produzione, alcuni programmi di assistenza governativa volti ad incoraggiare lo sviluppo agricolo e rurale nei Paesi in via di sviluppo ed altri aiuti su piccola scala in rapporto al valore totale dei prodotti supportati. Queste sovvenzioni possono anche riguardare programmi di protezione ambientale e di sviluppo regionale.

Numerosi Paesi sostengono che alcuni dei sussidi elencati nell'Annesso II non rispettano i criteri del primo paragrafo dell'Annesso, dato che, per l'ammontare delle cifre pagate e per la loro natura, potrebbero avere effetti distorsivi degli scambi superiori ai minimi prescritti. I sussidi maggiormente contestati sono, tra gli altri, i pagamenti diretti ai produttori (paragrafo 5), compreso il sostegno disaccoppiato al reddito (paragrafo 6), la partecipazione finanziaria dello Stato a programmi di garanzia al reddito e a programmi che stabiliscono strumenti di garanzia del reddito (paragrafo 7). Alcuni altri Paesi, al contrario, ritengono adeguati questi criteri, sostenendo addirittura posizioni di maggiore flessibilità per renderli più idonei a garantire la protezione dell'ambiente e del benessere animale.

*"Like Switzerland we believe that there should be no absolute multilateral ceiling on the green box and that disciplines should be developed for all export competition instruments."*²⁷

"Regarding the Green Box measures we support the proposal of some other Members who previously presented their positions that Green Box measures should continue within the

²⁷ "Come la Svizzera, noi (la Norvegia) riteniamo che non dovrebbe esserci alcun tetto multilaterale assoluto alla Green box e che dei disciplinari dovrebbero essere sviluppati per tutti gli strumenti di competizione nelle esportazioni." Dichiarazione della Norvegia riguardo alla proposta della Svizzera. Quinta sessione speciale del Comitato sull'agricoltura, 5-7 febbraio 2011.

framework of Annex II by introducing clear definitions and set of rules in compliance with the spirit and the letter of the Agreement.”²⁸

*“It is undoubted that completely unregulated trade can be harmful for biodiversity. Trade opening needs to be accompanied by the appropriate set of domestic policies -environmental and otherwise- to deliver its promised welfare gains. However, in the management of biodiversity, I note that trade has repeatedly proven itself to be an important tool for environmental policy-makers. It can create value for biological resources, giving people an incentive for conservation. [...]The destruction of habitats and the extinction of species can actually be stopped when trade becomes an instrument for conservation. [...]I wish to draw the attention of this audience to what is known as the “Green Box” set of measures within the WTO Agreement on Agriculture. That Green Box explicitly authorizes countries to use subsidies for certain specific objectives, like environmental preservation. The Green Box is also being discussed in the Doha Round, and I hope that you -the environmental community- will continue to provide us with fresh ideas on how it can best serve you.”*²⁹

Tutte le misure di supporto interno a favore dei produttori agricoli non rientranti in una delle tre “boxes” sono soggette ad obblighi di riduzione. Queste categorie di sovvenzioni interne riguardano politiche, come le misure di supporto ai prezzi di mercato, sussidi diretti alla produzione e sostegni al reddito. Tuttavia, sotto i livelli *de minimis* previsti

²⁸ “Riguardo alle misure della Green Box, noi (la Turchia) sosteniamo la proposta di alcuni altri membri, che hanno già presentato le loro posizioni, che le misure della Green Box dovrebbero proseguire secondo la cornice dell’Annesso II introducendo definizioni chiare e un insieme di regole rispettose dello spirito e della lettera dell’Accordo Agricolo.” Proposta della Turchia. Sesta sessione speciale del comitato sull’agricoltura, 22-23 marzo 2001.

²⁹ “È indubitabile che un commercio completamente privo di regole possa essere pericoloso per la biodiversità. L’apertura dei mercati deve essere accompagnata da un insieme appropriato di politiche statali – ambientali o di altro genere – per realizzare i promessi obiettivi ambientali. Tuttavia, nella gestione delle biodiversità, noto che il commercio è stato spesso uno strumento importante per le politiche ambientali. Può dare un valore alle risorse biologiche, dando alle popolazioni un incentivo per la loro conservazione. [...] La distruzione degli habitat e l’estinzione delle specie possono realmente essere bloccate nel momento in cui il commercio diventa uno strumento per la conservazione. [...] Desidero che questa platea ponga attenzione all’insieme di misure conosciuto come Green Box dagli Accordi Agricoli del WTO. La Green Box autorizza espressamente i Paesi ad erogare sussidi per alcuni obiettivi specifici, come la tutela ambientale. La Green Box viene discussa anche nel Doha Round e spero che voi -che siete la comunità ambientale- continuerete a aiutarci fornendoci le nuove idee con le quali possiamo meglio servire la vostra causa.” Allocuzione - DG Pascal Lamy 26-29 marzo 2006 - Segmento Ministeriale - Pannello sulla Biodiversità e il Commercio - Convention sulla biodiversità – Ottavo meeting della Conferenza delle Parti (Cop-8)

dall'Accordo, non vi sono obblighi di riduzione se il valore aggregato del supporto specifico per prodotto non eccede il 5% del valore totale della produzione agricola del prodotto in questione. Analogamente, anche le sovvenzioni non specifiche per prodotto non soggette ad obblighi di riduzione se inferiori al 5% del valore della produzione agricola totale. Tali livelli salgono al 10% in caso di Paesi in Via di Sviluppo.

I.5 Il Doha Round³⁰

Come già accennato, nei sistemi GATT 1947 e WTO le serie di negoziati sono state denominate Round. Il lunghissimo Uruguay Round tra il 1986 e il 1994 ha portato alla nascita del WTO, il cui obiettivo è la riduzione delle barriere tariffarie al commercio internazionale. A questo scopo sono state regolarmente organizzate conferenze ministeriali: durante la quarta di queste conferenze, nel novembre 2001, a Doha in Qatar, si è aperta la serie di negoziati chiamati Doha Round, attualmente in fase di stallo e di divisione per l'incompatibilità tra le posizioni dei paesi avanzati come UE, USA e Giappone e quelli emergenti (Brasile, India, Cina, Corea del Sud, Sudafrica).

Il termine dei lavori, fissato per gennaio 2005, e successivamente per la fine del 2006, è stato mancato. Il programma di lavoro di Doha prevede venti punti, tuttavia il Doha Round è anche conosciuto come Doha Development Agenda perché uno dei suoi scopi principali era quello di migliorare le prospettive commerciali dei Paesi in Via di Sviluppo. La Dichiarazione Ministeriale di Doha prevedeva un mandato per le negoziazioni, incluse quelle nei campi agricolo, dei

³⁰ F. De Filippis (a cura di), Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione. Il negoziato agricolo nel Doha Round del WTO, Ottobre 2005

servizi e della proprietà intellettuale e prevedeva anche lo sviluppo e l'implementazione degli accordi esistenti³¹.

La quinta riunione ministeriale del settembre 2003 a Cancún doveva completare le rimanenti negoziazioni, ma il meeting è stato compromesso dalle discussioni riguardo le problematiche agricole e si è definitivamente bloccato sulle “questioni di Singapore”.³² Tali questioni non si sono sbloccate finché non sono state adottate una serie di decisioni dal Consiglio Generale il 1 agosto 2004. La prima scadenza del 1 gennaio 2005 tuttavia venne mancata, analogamente lo fu quella non ufficiale del 2006, nonostante che nella successiva Conferenza di Hong Kong fossero stati fatti notevoli passi avanti nell'appianamento delle differenze. In seguito vi sono state negoziazioni a Parigi nel 2005, a Potsdam nel 2007 e a

³¹ I venti punti del Doha Round:

- Questioni riguardanti l'implementazione degli accordi WTO.
- Agricoltura.
- Servizi.
- Accesso al mercato per i prodotti non agricoli.
- Aspetti legati al commercio dei diritti di proprietà intellettuale (accordo TRIPS – Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights).
- Legame tra commercio e investimenti.
- L'interazione tra il commercio e le politiche sulla concorrenza.
- Trasparenza negli appalti pubblici.
- Facilitazioni al commercio.
- Regole del WTO: anti-dumping e sussidi.
- Regole del WTO: accordi commerciali regionali.
- Gestione della soluzione delle controversie (DSU – Dispute Settlement Understanding).
- Commercio e ambiente.
- Commercio elettronico.
- Piccole economie e loro sfide specifiche.
- Commercio, debito e finanza.
- Commercio e trasferimento di tecnologie.
- Cooperazione tecnica e creazione di competenze.
- Paesi meno sviluppati.
- Trattamenti speciali e differenziati.

³² Con “Questioni di Singapore” ci si riferisce a quattro gruppi di lavoro organizzati durante la Conferenza Ministeriale WTO di Singapore del 1996. A questi gruppi era stato richiesto di affrontare quattro temi: trasparenza negli appalti pubblici, facilitazioni al commercio (questioni doganali), commercio e investimenti e commercio e competizione. Queste questioni sono state riproposte alle Conferenze successive dal Giappone, dalla Corea e dall'Unione Europea e contrastate dalla maggior parte degli altri Paesi. Gli USA a riguardo erano molto tiepidi, preferendo focalizzarsi sul problema dell'accesso ai mercati. Tali disaccordi hanno ripetutamente impedito ogni soluzione di queste questioni. Qualche progresso è stato ottenuto solo nel settore delle facilitazioni al commercio nel luglio 2004.

Ginevra nel 2004, 2006 e 2008. Quest'ultima è fallita in seguito all'impossibilità di trovare un compromesso sulle regole d'importazione dei prodotti agricoli. Intense negoziazioni sono continuate in modo informale, soprattutto tra USA Cina e India, senza però arrivare a una decisione. Nell'aprile 2011 il direttore generale del WTO Pascal Lamy ha chiesto ai membri di *"pensare alle conseguenze del buttare via dieci anni di importante lavoro multilaterale"*. Nonostante le negoziazioni proseguano, decisioni non sono ancora state prese e sembra che l'unica possibilità sia quella di proseguire per piccoli passi volti a superare gradatamente le differenze. Nel maggio 2012 Pascal Lamy ha riferito al Consiglio Generale che sul Doha Round *"le conversazioni delle ultime settimane con i Ministri e le delegazioni mi hanno dato l'impressione che i membri desiderino continuare a sondare ogni opportunità volta a conquistare la trazione necessaria e compiere presto progressi tangibili"*.

Le discussioni del Doha Round riguardano tutti gli aspetti fondamentali del commercio internazionale e comprendono anche la revisione delle regole sul commercio dei prodotti agricoli e sugli aiuti all'agricoltura, in particolare nei suoi tre classici pilastri di accesso al mercato, sussidi alle esportazioni e sostegno interno.

Per quanto riguarda il settore agricolo, le negoziazioni sull'agricoltura sono iniziate nei primi mesi del 2000 ed entro la fine del 2001 i 121 rappresentanti avevano sottoposto un grande numero di proposte, nella vigenza dell'articolo 20 dell'Accordo Agricolo – Proseguimento del processo di riforma.³³

Le negoziazioni stanno continuando, ma sotto il mandato della Dichiarazione ministeriale di Doha che contiene una serie di impegni e scadenze, oltre a riconfermare l'obiettivo di lungo termine dell'Accordo WTO: stabilire un sistema di commercio equo e orientato al mercato tramite un programma di riforme volte a correggere e prevenire restrizioni e distorsioni nei mercati agricoli. I principali settori d'intervento che necessitano una riduzione sono l'accesso ai mercati, i sussidi alle esportazioni e quelli interni.

³³ Vedi Allegato pagina 142

Un trattamento speciale e differenziato è previsto per i PVS, volto a rispettare le loro peculiarità e difficoltà e a soddisfare le loro esigenze in materia di sicurezza alimentare e di sviluppo rurale. Numerose altre tematiche non strettamente commerciali, come la protezione ambientale, sono prese in considerazione nelle negoziazioni come aspetti importanti delle politiche di tutti i Paesi.

L'agricoltura è trattata ai punti 13 e 14 delle Dichiarazione di Doha del 14 novembre 2001³⁴ nei quali si richiamano i negoziati già intrapresi a partire dal 2000, si ribadisce la necessità di riformare il sistema in vista di un'apertura dei mercati agricoli mondiali, eliminando le distorsioni esistenti e mantenendo comunque forme di protezione per i Paesi in via di Sviluppo (in particolare riguardo alla sicurezza alimentare e allo sviluppo rurale). La data di termine dei negoziati è individuata nel 31 marzo 2003: è evidente che è ancora lunga la strada da compiere.

³⁴ Punto 13

Riconosciamo l'attività già intrapresa nei negoziati iniziati al principio del 2000 ai sensi dell'articolo 20 dell'Accordo sull'Agricoltura, includendo il vasto numero di proposte di negoziato presentate in nome di un totale di 121 membri. Ricordiamo l'obiettivo a lungo termine, menzionato nell'Accordo, di stabilire un sistema commerciale equo e orientato al mercato mediante un programma di riforma fondamentale che comprenda norme rafforzate e impegni specifici relativi al sostegno e alla protezione, con l'obiettivo di correggere e prevenire le restrizioni e distorsioni nei mercati agricoli mondiali. Riconfermiamo la nostra adesione a tale programma. Basandoci sull'attività realizzata fino ad oggi e senza pregiudizio del risultato dei negoziati, ci impegniamo a condurre negoziati globali per ottenere: miglioramenti sostanziali nell'accesso ai mercati; riduzione di ogni forma di sovvenzione alle esportazioni, in vista della loro rimozione progressiva; e riduzioni sostanziali del sostegno interno causante distorsioni del commercio. Conveniamo che il trattamento speciale e differenziato nei confronti dei paesi in via di sviluppo sarà parte integrante di tutti gli elementi dei negoziati e sarà incorporato alle liste di concessioni e impegni e, qualora sia opportuno, alle norme e discipline che si negozieranno, in modo da renderlo effettivo dal punto di vista operativo e consenta ai paesi in via di sviluppo di tenere effettivamente conto delle loro esigenze di sviluppo, includendo la sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale. Prendiamo nota delle preoccupazioni non commerciali riflesse nelle proposte di negoziato presentate dai membri e confermiamo che nei negoziati si terrà conto delle preoccupazioni non commerciali, come previsto nell'Accordo sull'Agricoltura."

Punto 14

Le modalità relative a nuovi impegni, includendo le disposizioni in materia di trattamento speciale e differenziato, saranno stabilite non oltre il 31 marzo 2003. I partecipanti presenteranno i loro progetti di Liste globali basate su tali modalità entro la data del quinto periodo di sessioni della Conferenza Ministeriale. I negoziati, includendo quelli su norme e discipline e sui relativi testi giuridici, si concluderanno nell'ambito e nella data di conclusione del programma complessivo dei negoziati.

CAPITOLO II

LE POLITICHE AGRICOLE DELL'UNIONE EUROPEA

VERSO LA SPONDA SUD DEL MEDITERRANEO

Sommario: **II.1** 1957 – 1972 Gli Accordi di Prima Generazione; **II.2** 1972 – 1990 La Politica Mediterranea Globale: gli Accordi di Cooperazione Globale; **II.3** 1973 - 1989 Il Dialogo Euro Arabo; **II.4** 1990 - 1994 La Politica Mediterranea Rinnovata (PMR); **II.5** 1994 - 2004 La nascita del WTO e il Processo di Barcellona: il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM); **II.6** Gli Accordi Euro-Mediterranei di Associazione; **II.7** 2004 - 2008 La Politica Europea di Vicinato (PEV) e lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI); **II.8** 2008 - 2010 Dall'Unione per il Mediterraneo alla Primavera Araba

II.1 1957 – 1972

Gli Accordi di Prima Generazione

Quando nel 1957 venne stipulato il Trattato di Roma, costitutivo della Comunità Economica Europea, il Nord Africa stava vivendo momenti frenetici ed esaltanti. L'Egitto e la Giordania avevano ottenuto l'indipendenza dal Regno Unito da poco più di dieci anni,³⁵ mentre sul fronte delle colonie francesi la situazione era in pieno fermento: nel 1951 la Libia e nel 1956 il Marocco e la Tunisia avevano ottenuto l'indipendenza dalla Francia mentre in Algeria, dal 1954, il Fronte di Liberazione Nazionale aveva iniziato la lotta armata per l'indipendenza.

In una situazione ancora così nettamente caratterizzata in senso coloniale, la Francia³⁶ era il Paese europeo che godeva di rapporti più privilegiati con i vicini della sponda sud, tra i quali assunsero una posizione di notevole rilevanza i Paesi del Maghreb: Marocco Tunisia e Algeria.³⁷ In base all'articolo 234³⁸ (ora 351

³⁵ Rispettivamente nel 1945 e nel 1946.

³⁶ Il Regno Unito non faceva ancora parte della Comunità Economica Europea.

³⁷ L'Algeria, nel 1957, era addirittura Dipartimento Francese d'Oltremare ed era quindi, di fatto, integrata alla Comunità Europea.

³⁸ Articolo 234 TCEE (tale articolo è stato poi modificato e rinumerato articolo 307 dal Trattato di Maastricht ed infine 351 nel TFUE dal Trattato di Lisbona.)

Le disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra.

Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove

TFUE) gli accordi antecedenti al Trattato di Roma prevalevano (e ancora prevalgono) sulle disposizioni del Trattato stesso. Quindi, gli accordi esistenti tra Francia e Paesi Nord Africani rimasero validi ed il commercio di tali Paesi con i membri della Comunità Europea vide un certo incremento. Tuttavia gli accordi stipulati dalla Francia non erano gli unici esistenti: i rapporti tra Paesi europei e Nordafricani erano regolati da numerosissimi accordi con contenuti eterogenei, diversi da Paese a Paese, dettati dalle esigenze “personali” di ogni stato stipulante e di durata limitata.³⁹

Gli stati firmatari avevano ben chiaro in che misura il comparto agricolo fosse di importanza fondamentale per le loro economie e per i commerci internazionali. Leggendo l'articolo 39 CEE è evidente come quelle che erano le linee guida per una politica comune riguardante la produzione e il commercio agricoli degli anni '50 siano di estrema attualità non solo riguardo alla PAC, ma anche se riferite all'attuale situazione mediterranea, ed infatti tale articolo non è stato modificato negli anni, segno che le esigenze agricole europee, nonostante l'enorme crescita di produzione e di sviluppo tecnologico, non hanno subito delle grandi

occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta.

Nell'applicazione delle convenzioni di cui al primo comma, gli Stati membri tengono conto del fatto che i vantaggi consentiti nel presente Trattato da ciascuno degli Stati membri costituiscono parte integrante dell'instaurazione della Comunità e sono, per ciò stesso, indissolubilmente connessi alla creazione di istituzioni comuni, all'attribuzione di competenze a favore di queste ultime e alla concessione degli stessi vantaggi da parte di tutti gli altri Stati membri.

³⁹ A titolo esemplificativo riporto il testo, allegato al Trattato di Roma, della Dichiarazione d'intenti ai fini dell'associazione alla Comunità Economica Europea dei Paesi indipendenti appartenenti alla zona del Franco

“I Governi del Regno del Belgio, della Repubblica Federale di Germania, della Repubblica Francese, della Repubblica Italiana, del Granducato del Lussemburgo e del Regno dei Paesi Bassi

prendendo in considerazione gli accordi e convenzioni di carattere economico, finanziario e monetario conclusi tra la Francia e gli altri Paesi indipendenti appartenenti alla zona del franco. solleciti a mantenere e intensificare le correnti tradizionali di scambi fra gli Stati membri della Comunità Economica Europea e tali Paesi indipendenti, e a contribuire allo sviluppo economico e sociale di questi ultimi.

Si dichiarano pronti, fin dall'entrata in vigore del Trattato, a proporre a tali Paesi negoziati diretti alla conclusione di convenzioni di associazione economica alla Comunità.”

Oltre a questa erano allegate dichiarazioni di tenore analogo (alcune letteralmente identiche) riguardanti la Libia e la Somalia (allora protettorato) per i loro rapporti con l'Italia e il Surinam e le Antille Olandesi per i loro rapporti con i Paesi Bassi.

modificazioni di fondo e che permangono “le grandi disparità strutturali e ambientali fra diverse regioni agricole”.⁴⁰

Ovviamente questo articolo riguarda la Politica Agricola Comune, ma nella necessità di garantire approvvigionamenti e prezzi equi di mercato per i consumatori si ravvisano le motivazioni alla base di una politica mediterranea nel settore agricolo, fondata su accordi commerciali preferenziali e di associazione stipulati con i vari Paesi, i cosiddetti Accordi di Prima Generazione, e sviluppata a partire dagli anni '60 in base alle procedure stabilite dagli articoli 113⁴¹ e il 238⁴² CEE.

⁴⁰ Articolo 39 CEE

Le finalità della politica agricola comune sono:
incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera,
assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,
stabilizzare i mercati,
garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,
assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.
Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può impiegare, si dovrà considerare:
il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole,
la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti,
il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

⁴¹ Articolo 113 CEE

Dopo lo spirare del periodo transitorio, la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica d'esportazione e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni.

Ai fini dell'attuazione della politica commerciale comune, la Commissione sottopone delle proposte al Consiglio.

Qualora si debbano negoziare accordi con paesi terzi, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari.

Tali negoziati sono condotti dalla Commissione in consultazione con un Comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle.

Nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dal presente articolo il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

L'articolo 238 CEE introduceva l'importante concetto di Associazione di Paesi. Sebbene non sia specificato il contenuto degli accordi di associazione, per interpretarlo non si può prescindere dal concetto di "Paesi Associati", categoria nata allo scopo di mantenere e rafforzare i legami commerciali ed economici esistenti con determinati Stati, principalmente ex coloniali, espresso nell'articolo 131 del Trattato di Roma con riferimento ai Paesi e Territori d'Oltremare. Le condizioni previste per i Paesi Associati sono molto favorevoli e non sarebbe corretto riferirle a tutti gli stati terzi stipulanti accordi con la Comunità, ma dagli articoli 131⁴³ e 132⁴⁴ è comunque possibile dedurre le materie a cui in generale gli accordi di associazione si riferiscono, materie non limitate unicamente al campo degli scambi commerciali, ma a tutti i settori rilevanti per l'instaurazione di

⁴² Articolo 238 CEE

La Comunità può concludere con uno Stato terzo, una unione di Stati o una organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.

Tali accordi sono conclusi dal Consiglio operante all'unanimità' e dopo consultazione dell'Assemblea.

Qualora tali accordi importino degli emendamenti al presente Trattato, questi ultimi devono essere preventivamente adottati secondo la procedura prevista dall'articolo 236.

⁴³ Articolo 131 (diventato poi art. 182 TCE ed infine art. 198 TFUE)

Gli Stati membri convengono di associare alla Comunità i paesi e i territori non europei che mantengono con il Belgio, la Francia, l'Italia e i Paesi Bassi delle relazioni particolari. Questi paesi e territori, qui di seguito chiamati «paesi e territori», sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato IV del presente Trattato.

Scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme.

Conformemente ai principi enunciati nel preambolo del presente Trattato, l'associazione deve in primo luogo permettere di favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono.

⁴⁴ Articolo 132 (poi 183 TCE ed infine 199 TFUE)

L'associazione persegue gli obiettivi seguenti:

Gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i paesi e territori il regime che si accordano tra di loro, in virtù del presente Trattato.

Ciascun paese o territorio applica ai suoi scambi commerciali con gli Stati membri e gli altri paesi e territori il regime che applica allo Stato europeo con il quale mantiene relazioni particolari.

Gli Stati membri contribuiscono agli investimenti richiesti dallo sviluppo progressivo di questi paesi e territori.

Per gli investimenti finanziati dalla Comunità, la partecipazione alle aggiudicazioni e alle forniture è aperta, a parità di condizioni, a tutte le persone fisiche e giuridiche appartenenti agli Stati membri e ai paesi e territori.

Nelle relazioni fra gli Stati membri e i paesi e territori, il diritto di stabilimento dei cittadini e delle società è regolato conformemente alle disposizioni e mediante applicazione delle procedure previste al capo relativo al diritto di stabilimento e su una base non discriminatoria, fatte salve le disposizioni particolari prese in virtù dell'articolo 136.

relazioni economiche, con il fine ultimo di rendere istituzionalizzati i rapporti di cooperazione.

Nel 1958 alla Conferenza di Stresa venne dato ufficialmente avvio alla PAC prevista dall'articolo 39 del Trattato di Roma.

Tra il 1961 e il 1972 sono stati stipulati numerosi Accordi di Associazione⁴⁵ tra la Comunità Europea e i Paesi Mediterranei: erano i cosiddetti Accordi di prima Generazione, nei quali la CEE, coerentemente con quelle che erano le sue finalità originarie, assumeva un ruolo di controllo esclusivamente sul settore economico, improntando le relazioni commerciali ad un modello di tipo coloniale, basato sull'acquisto di materie e sulla vendita di manufatti. Ai vari stati contraenti era invece lasciata la gestione dei rapporti politici: fu proprio la frammentarietà dell'approccio adottato dai diversi Paesi che contribuì a rendere tali accordi di scarsa rilevanza per i commerci dell'area. Oltretutto, il fatto che gli accordi contenessero condizioni e modalità diverse da Paese a Paese rendeva evidente come i Paesi terzi mediterranei non venissero considerati parti di un'area omogenea, verso la quale sviluppare delle politiche estere e commerciali unitarie, ma come Paesi a sé stanti verso i quali sviluppare rapporti eterogenei legati ad esigenze economiche e politiche di volta in volta differenti.

⁴⁵ Limitandomi ai Paesi Mediterranei:

1961 Accordo di associazione con la Grecia;

1963 Accordo di associazione con la Turchia;

1964 Accordo commerciale con il Libano;

1969 Accordo commerciale con Tunisia e Marocco. Questi due accordi sono stati stipulati in seguito a trattative molto lunghe: già nel 1956, ottenuta l'indipendenza, Tunisia e Marocco chiesero l'apertura del processo di associazione ex art. 238 del Trattato di Roma. In realtà gli accordi conclusi nel 1969 erano accordi commerciali che stabilivano un regime di tipo preferenziale, ma avevano seguito il regime di approvazione molto più flessibile stabilito per gli accordi di associazione agli articoli 238 e 228 (poi 300 TCE ed ora 218 TFUE) in base al quale gli accordi erano negoziati dalla Commissione e poi conclusi dal Consiglio previa consultazione dell'Assemblea; gli accordi commerciali, invece, avrebbero dovuto seguire la procedura ex art. 113 (poi 133 TCE ora 207 TFUE) in base alla quale la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio che l'autorizza ad aprire i negoziati, condotti dalla Commissione in consultazione con un Comitato speciale designato dal Consiglio, per poi deliberare a maggioranza qualificata.

1970 Accordo commerciale preferenziale con la Spagna e Accordo di associazione con Malta;

1972 Accordo di associazione con Cipro e Accordo commerciale preferenziale con l'Egitto;

1975 Accordo di libero scambio e cooperazione con Israele.

II.2 1972 – 1990

La Politica Mediterranea Globale: gli Accordi di Cooperazione Globale

Tra il 1972 e il 1973 durante il Vertice di Parigi nacque la Politica Mediterranea Globale (PMG), un passo avanti molto importante nell'elaborazione di una politica agricola mediterranea organica, volta a superare la frammentazione dei primi accordi e a creare rapporti basati su una vera integrazione e su un approccio globale alle materie economiche (non più solo accordi commerciali di mero scambio di materie prime e prodotti semilavorati) ed un ordine economico più giusto ed equilibrato. Riguardo a questo aspetto, il primo maggio 1974 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la risoluzione n. 3201 che conteneva la Dichiarazione sull'istituzione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, secondo la quale il nuovo ordine doveva essere fondato sull'equità, l'uguaglianza di sovranità, l'interdipendenza, la comunanza d'interessi e la cooperazione di tutti gli Stati, a prescindere dai loro ordinamenti economici e sociali e doveva correggere le disuguaglianze ed eliminare le ingiustizie esistenti, consentendo di annullare il crescente divario tra paesi sviluppati e non sviluppati e di assicurare, insieme a uno sviluppo economico e sociale costantemente accelerato, la pace e la giustizia per la generazione attuale e per quelle future.⁴⁶

I nuovi Accordi di Cooperazione Globale vennero firmati tra il 25 e il 27 aprile 1976 con Marocco, Algeria e Tunisia⁴⁷⁻⁴⁸ e il 18 gennaio 1977 con Egitto,

⁴⁶ Diritto dell'economia di Ernst-Joachim Mestmäcker in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Treccani, (1993)

⁴⁷ Insieme a Libia e Mauritania, sono i Paesi del Maghreb, parola che in arabo significa “dove tramonta il sole” ed indica i Paesi del Mediterraneo occidentale.

⁴⁸ Accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea ed il Regno del Marocco GU L 264 del 27.9.1978 pag. 2 - 118

Accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria GU L 263 del 27.9.1978 pag. 2 – 118.

Accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica tunisina GU L 265 del 27.9.1978, pag. 2 – 118

Giordania e Siria.⁴⁹⁻⁵⁰ Tutti gli accordi stipulati in seguito al Vertice di Parigi sono chiamati anche Accordi di Seconda Generazione.

L'articolo 1⁵¹ dell'Accordo di Cooperazione con il Marocco, ripetuto uguale in tutti, statuiva che scopo dell'Accordo stesso era l'instaurazione di una cooperazione globale nei settori economico, finanziario, tecnico, commerciale e sociale volta allo sviluppo economico e sociale del Marocco.

Per quanto riguarda il settore agricolo, all'articolo 4.1⁵² esso era considerato nell'ottica di un ammodernamento del settore, ammodernamento che abbinato a programmi di industrializzazione doveva portare ad una diversificazione dell'economia del Paese.

Seguivano numerosi articoli riguardanti riduzioni dei dazi doganali per i prodotti agricoli, ovviamente diversi da Paese a Paese. Mentre numerosi prodotti industriali, infatti, venivano inseriti in categorie di esportazione a dazio zero, le norme sui prodotti agricoli rimanevano subordinate alle linee restrittive della PAC. Furono quindi i prodotti non concorrenziali, come la frutta tropicale, ad essere interessati dalle norme di accesso preferenziale, mentre i prodotti

⁴⁹ I quattro Paesi che tradizionalmente compongono il Mashreq, "dove sorge il sole" ovvero il Mediterraneo orientale.

⁵⁰ Accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica araba d'Egitto GU L 266 del 27.9.1978, pag. 2 – 103

Accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e il Regno hascemita di Giordania GU L 268 del 27.9.1978, pag. 2 – 93

Accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica araba siriana GU L 269 del 27.9.1978, pag. 2 – 87

⁵¹ Articolo 1 Accordo di Cooperazione con il Marocco

Il presente accordo tra la Comunità economica europea ed il Marocco si prefigge di promuovere una cooperazione globale tra le parti contraenti per contribuire allo sviluppo economico e sociale del Marocco e favorire il consolidamento delle loro relazioni. A tale scopo saranno emanate disposizioni e saranno decise e realizzate azioni nel settore della cooperazione economica, finanziaria e tecnica, in quello degli scambi commerciali nonché nel settore sociale.

⁵² Articolo 4 comma 1 Accordo di Cooperazione con il Marocco

La cooperazione tra la Comunità ed il Marocco si prefigge in particolare i seguenti fini:

- partecipazione della Comunità alle azioni intraprese dal Marocco per sviluppare la produzione e l'infrastruttura economica allo scopo di diversificare la struttura della sua economia. Questa partecipazione dovrà rientrare in particolare nel quadro dell'industrializzazione del Marocco e dell'ammodernamento del settore agricolo di tale paese;[...]

mediterranei, nonostante le riduzioni tariffarie, rimanevano limitati dai contingenti⁵³ stabiliti dai vincoli PAC.⁵⁴

È abbastanza diffusa⁵⁵ l'opinione che, nonostante i buoni propositi, gli obiettivi di sviluppo, diversificazione ed ammodernamento prefissati non siano stati raggiunti. Questi accordi si realizzarono, quasi esclusivamente, nell'ambito degli scambi commerciali ed anche in questo settore i risultati non furono quelli aspettati: i livelli protezionistici della PAC,⁵⁶ infatti, rimasero molto alti, accompagnati da una notevole discontinuità e scarsità nell'erogazione delle risorse finanziarie.⁵⁷

Gli scarsi progressi della politica euro-mediterranea in campo agricolo furono causati anche dalla persistente situazione di tensione politica dell'area mediorientale, con il periodico riacutizzarsi del conflitto israelo-palestinese negli anni settanta, e dalle conseguenze legate all'ingresso nella CEE di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986). Questi Paesi erano caratterizzati, infatti, da produzioni ortofrutticole analoghe a quelle dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo e da livelli di produzione molto alti ed il loro ingresso nel Mercato Unico non aiutò l'integrazione dei mercati ortofrutticoli dei Paesi terzi, rendendo le loro produzioni non competitive.⁵⁸

⁵³ I vincoli, nel caso dell'ortofrutta, consistevano in calendari che impedivano l'afflusso di prodotti nella stagione di produzione interna e, per numerosi prodotti considerati "sensibili", in dazi compensativi in caso di mancato rispetto del prezzo limite comunitario¹². Di fatto, le preferenze in questione erano intese a consolidare i tradizionali flussi di commercio agricolo mediterraneo verso l'UE.

⁵⁴ Crescenzo dell'Aquila in "L'Unione Europea e i Paesi terzi del Mediterraneo – Accordi commerciali e scambi agroalimentari" pubblicato dall'Osservatorio sulle Politiche Agricole, INEA, Aprile 2002.

⁵⁵ Tra gli altri, P. Wulzer, La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009) in Processi Storici e Politiche di Pace n 7-8 2009, Edizioni Nuova Cultura.

⁵⁶ I meccanismi di protezione PAC del mercato interno rimasero in vigore sotto forma di calendari d'importazione, contingenti, prezzi di riferimento, clausole di salvaguardia e normative fitosanitarie. Tutte barriere di fatto più influenti dei dazi doganali.

⁵⁷ I. Liakopoulou, Unione Europea (UE) e Paesi del Sud del Mediterraneo. Problemi e prospettive nel settore agricolo dall'adozione dello strumento di vicinato e partenariato, 2007-2013

⁵⁸ Ibid.

Proprio per ovviare alle difficoltà sorte in seguito all'ingresso di questi Paesi nella Comunità Europea, nel 1987 e nel 1988⁵⁹ vennero rinegoziati gli accordi agricoli di seconda generazione stipulati con i PTM: vennero ridotte le tariffe e aumentati i prodotti considerati, anche se vennero introdotti nuovi contingenti quantitativi. Gli accordi modificati sono talvolta ricordati come Accordi di Terza Generazione.

Alla fine degli anni ottanta il bilancio complessivo della politica mediterranea era deludente: l'integrazione commerciale non aveva subito progressi e in molti casi aumentava il deficit nel commercio agricolo di molti PTM.

II.3 1973 - 1989

Il Dialogo Euro Arabo

Nel frattempo, subito dopo la Guerra del Kippur ed il primo shock petrolifero, al Summit Europeo di Copenaghen del 1973, proposto da quattro ministri arabi, venne lanciato il "Dialogo Euro-Arabo", un forum di discussione tra la Comunità Europea e la Lega degli Stati Arabi⁶⁰. Nelle intenzioni europee doveva essere soprattutto un forum di discussione economica (e una garanzia per l'approvvigionamento di petrolio), dal punto di vista arabo invece aveva principalmente finalità di confronto politico, soprattutto legate ad un necessario apporto di mediazione al conflitto israelo-palestinese.

⁵⁹ Protocollo addizionale all'accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e il Regno del Marocco GU L 224 del 13.08.1988, pag. 18 - 28.

Protocollo addizionale all'accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria GU L 297 del 21.10.1987, pag. 2 - 9.

Protocollo addizionale all'accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica tunisina GU L 297 del 21.10.1987, pag. 36 - 43

Protocollo addizionale all'accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica araba d'Egitto GU L 297 del 21.10.1987, pag. 11 - 17. Protocollo aggiuntivo all'accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e il Regno hascemita di Giordania GU L 297 del 21.10.1987, pag. 19 - 27.

Protocollo aggiuntivo all'accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica araba siriana GU L 327 del 30.11.1988, pag. 58 - 63.

⁶⁰ Fu lanciato a Parigi a livello ministeriale il 31 giugno 1974 ed ufficialmente adottato al Summit dei Paesi Arabi di Rabat il 28 ottobre 1974.

Per risolvere i problemi di dialogo dovuti alla scarsa abitudine di Comunità e Lega al dialogo strutturato con un'altra istituzione, vennero creati alcuni organi:

- la Troika ministeriale, volta a garantire una migliore continuità politica e composta, per entrambe le parti, dal rappresentante del Paese che presiede, di quello precedente e di quello successivo nella rotazione;
- la Commissione Generale, organo centrale, costituita a discrezione dei due partner in base al “Compromesso di Dublino”, del 1975, che consentì di includere l'OLP nel Dialogo grazie all'invenzione della formula delle negoziazioni tra due gruppi e non fra Stati e che ricevette anche l'avvallo della Lega Araba.⁶¹

Le attività del Dialogo sono state sospese dopo quattro riunioni della Commissione Generale nel 1979, su domanda della Lega Araba, in seguito agli Accordi di Camp David. Nel giugno 1980, dopo la Dichiarazione di Venezia, i Paesi della Comunità ammisero la necessità di sviluppare la dimensione politica del dialogo ed una riunione preparatoria alla Commissione Generale si tenne ad Atene nel dicembre 1983: l'assenza dell'Egitto, tuttavia, sospeso dalla Lega Araba, impedì una vera ripresa del dialogo.

Nel 1989, con il ritorno dell'Egitto, si vide un nuovo tentativo di rilancio del Dialogo su iniziativa francese, Presidente di turno della Comunità Europea, con la convocazione di una Conferenza Ministeriale Euro-Araba. Questa conferenza nel giugno 1990 venne seguita da una riunione a Dublino della Commissione Generale. In seguito la prima Guerra del Golfo e le divisioni all'interno del mondo arabo bloccarono nuovamente il Dialogo.

⁶¹ B. Khader, *L'Europe et la Palestine: des croisades a nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2000.

II.4 1990 - 1994

La Politica Mediterranea Rinnovata (PMR)

Dopo una Terza generazione di Accordi (1987-1991) che puntavano principalmente sulle sovvenzioni e sulla partecipazione, nel 1992 si aprì la fase della Politica Mediterranea Rinnovata, una Quarta generazione di Accordi, che doveva rafforzare le preesistenti intese ed elaborare nuovi programmi di assistenza, soprattutto tecnologica, volti a contribuire allo sviluppo socio-economico.

La PMR si concretizzò in due accordi: l'Euro-Maghreb Partnership del 1992 e l'Euro-Mashreq Partnership del 1993.

Nel comunicato stampa europeo del 29 aprile 1992 sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento ed al Comitato Economico e Sociale riguardo alle future relazioni tra Europa e Maghreb si afferma che *“The time has come to move away from the idea of development cooperation [...] to the idea of (political, economic and social) partnership”*⁶².

I nuovi accordi avrebbero dovuto comprendere quattro pilastri fondamentali: dialogo politico, non solo per il suo intrinseco valore, ma anche per la sua capacità di consentire scambi informali di punti di vista su argomenti di comune interesse e di promuovere una maggiore convergenza di vedute tra la Comunità ed il Maghreb; cooperazione economica, tecnica e culturale, con particolare attenzione all'incoraggiamento dello sviluppo, alle questioni macroeconomiche, agli investimenti, alla cooperazione su statistiche e standard, all'approssimazione della legislazione, alle questioni ambientali, alla scienza e tecnologia, all'educazione, alle infrastrutture ed al turismo; commercio, sviluppato nell'ottica di una partnership tra Comunità Europea e Maghreb e con l'obiettivo di lungo termine di creare un'area economica aperta di commercio e stabilità; cooperazione finanziaria rafforzata.

⁶² “È giunto il momento di abbandonare l'idea della cooperazione allo sviluppo... per abbracciare l'idea della partnership (politica, economica e sociale)”.

Una delle innovazioni più interessanti della PMR fu l'introduzione della cooperazione multilaterale e decentrata, vale a dire quella tra attori della società civile, come Ong e università, volta a diffondere dal basso i modelli di democrazia politica, libertà di espressione e rispetto dei diritti umani. Tale innovazione verrà poi ripresa dal processo di Barcellona.

Nonostante questa Politica disponesse di un budget notevolmente superiore rispetto alle precedenti, anche in questo caso i risultati furono deludenti, nel caso dei prodotti agricoli nuovamente bloccati dai meccanismi di protezione della PAC (barriere tariffarie, calendari di importazione, contingenti, prezzi di riferimento, clausole di salvaguardia e normative fitosanitarie), molto più limitanti in realtà dei semplici dazi doganali, e dalle differenze di accordi tra i vari Paesi.

II.5 1994 - 2004

La nascita del WTO e il Processo di Barcellona: il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM)

Nel 1994, come già ampiamente trattato, con la firma dell'Accordo di Marrakech e dell'Accordo Agricolo, si concluse l'Uruguay Round, il lunghissimo iter di riforma del GATT 1947.

Sintetizzando quanto già esposto, tali accordi comportavano in materia agricola:

- il processo di “tariffazione” tramite il quale l'accesso ai mercati per i prodotti agricoli divenne soggetto ad un regime basato esclusivamente su dazi doganali, che andarono a sostituire tutte le misure non tariffarie con una protezione equivalente;
- la riduzione di tutti i dazi sui prodotti agricoli in media del 36% in sei anni per i Paesi sviluppati e del 24% in dieci anni per quelli in via di sviluppo;
- la riduzione delle sovvenzioni dirette all'esportazione e dei quantitativi di esportazioni sovvenzionate di determinati prodotti. Per i Paesi sviluppati la riduzione delle sovvenzioni doveva essere del 36% in valore in sei anni (rispetto al periodo base 1986-1990) e del 21% in quantità in sei anni. Per i

Paesi in via di sviluppo queste riduzioni dovevano essere di 1/3 rispetto ai valori previsti per i Paesi sviluppati, in un tempo di dieci anni;

- le misure interne di sostegno agli agricoltori dovevano essere ridotte del 13% (sul totale) in dieci anni, a meno che tali misure non avessero un effetto distorsivo nullo o minimo sul commercio;

Già nel 1992, in seguito alle discussioni in seno all'Uruguay Round ed all'apertura del negoziato GATT, la Politica Agricola Comune era passata dal sostegno al mercato al sostegno ai produttori: con la prima riforma PAC (riforma Mac Sharry) il sostegno dei prezzi venne limitato e sostituito da sovvenzioni dirette agli agricoltori, stimolati anche a produrre con più riguardo per l'ambiente (la riforma coincise con il summit sulla Terra tenutosi a Rio nel 1992, che introdusse il principio di sviluppo sostenibile).⁶³ La riforma del 1992 proponeva fra i suoi obiettivi il “riequilibrio dei mercati e il miglioramento della competitività del settore”⁶⁴ nel tentativo di introdurre nel mercato agricolo europeo il principio della concorrenza libera sancito dagli accordi dell'Uruguay Round. Questo obiettivo è rimasto, tuttavia, irrealizzato, rendendo quindi necessari successivi correttivi.

Le già citate carenze delle precedenti politiche mediterranee, in unione ai mutamenti del quadro geopolitico internazionale dovuti alla fine del bipolarismo, portarono l'Unione Europea a dare un nuovo impulso alle sue relazioni mediterranee, attraverso l'istituzione del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM).

All'origine di questa necessità di rinnovamento e rilancio vi sono vari fattori. Innanzitutto con la fine della guerra fredda l'equilibrio geopolitico del Mediterraneo si era modificato ed i Paesi Europei si trovarono a fronteggiare due questioni: il tramonto dell'egemonia e del pericolo sovietico, fine accompagnata

⁶³ Con i pagamenti diretti s'introdusse una compensazione per l'abbassamento dei prezzi istituzionali, le Misure di Accompagnamento invece erano incentivi per un'attività agricola a minor impatto ambientale, per la cura del paesaggio rurale, per la forestazione e per l'accesso dei giovani all'agricoltura.

⁶⁴ Cesaretti, Mariano, Sodano, Sistemi Agroalimentari e Mercati Agricoli, Il Mulino, Bologna 1994.

tuttavia dall'aumento incontrastato dell'influenza statunitense nel Mediterraneo, e *“l'acuirsi di un insieme potenzialmente esplosivo di sfide alla sicurezza europea di carattere non militare, le cosiddette soft security issues”*.⁶⁵ Questi problemi erano di varia natura, ma tutti legati principalmente al gap economico esistente tra le due sponde del Mediterraneo: la fragilità politica (sia dal punto di vista della legittimità nella costituzione dei governi che da quello della loro effettiva base di sostegno popolare) rendeva i regimi del sud del Mediterraneo incapaci di contrastare il fenomeno terroristico, sia nelle sue motivazioni socio-culturali che nelle sue cause economiche, rendendo l'altrettanto grave fenomeno dell'immigrazione clandestina ancora più preoccupante, inoltre, l'arretratezza economica e sociale del Nord Africa acuiva la percezione diffusa di una linea conflittuale tra il nord e il sud del Mediterraneo. A questi aspetti negativi si affiancava però l'ottimismo di un rinnovato dialogo israelo-palestinese⁶⁶ e la volontà dell'Unione Europea di riaffermarsi come attore principale in un'area che per la sua collocazione geografica rientrava nella sfera d'influenza storica dei Paesi Europei e che aveva anche un'indubbia importanza geostrategica ed energetica. L'idea di un forte partenariato senza affiliazione all'Unione sembrò una risposta valida a questi vari problemi, in grado di rispondere sia alle istanze economiche che a quelle di pace e sicurezza e capace di rilanciare l'area mediterranea sullo scenario internazionale.

Il PEM venne presentato come quadro di riferimento delle relazioni mediterranee alla Conferenza Intergovernativa di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995, la Dichiarazione Ministeriale euro-mediterranea avviò così il cosiddetto “Processo di Barcellona”.

La Dichiarazione di Barcellona venne sottoscritta dai 15 Paesi membri⁶⁷ e da 12 Paesi Terzi del Mediterraneo (PTM)⁶⁸ ed aveva come obiettivo la costituzione di

⁶⁵ F. Petito E. Brighi, *Dalla Guerra Fredda alla minaccia asimmetrica. Geostrategia del Mare Nostrum*.

⁶⁶ Conferenza di Madrid del 1991, Accordi di Oslo e storica stratta di mano tra Arafat e Rabin davanti a Bill Clinton nel prato della Casa Bianca del 1993.

⁶⁷ Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia.

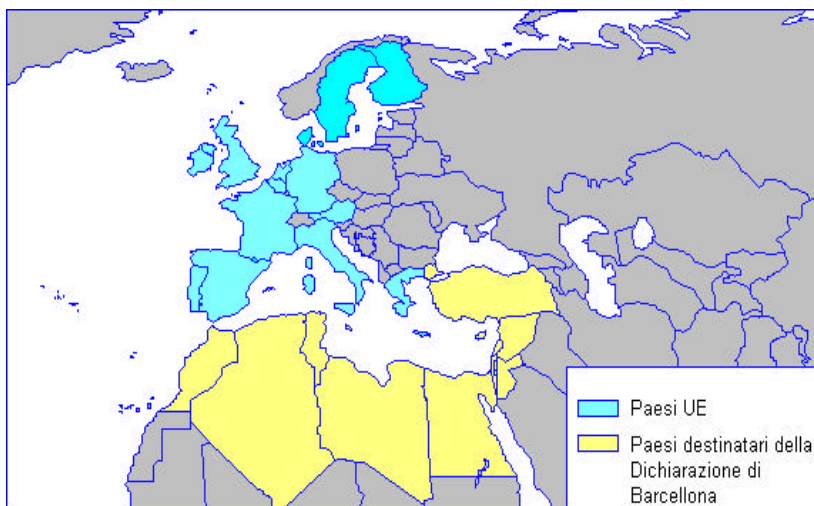


FIGURA 1

**FONTE:
ASSOCIAZIONE
BARTOLA**

un partenariato globale, senza la pretesa di sostituire tutte le precedenti iniziative di cooperazione mediterranea.

Nel preambolo si affermava che i Paesi firmatari:

“convengono di stabilire un partenariato globale tra i partecipanti - partenariato euro-mediterraneo - mediante un regolare dialogo politico rafforzato, lo sviluppo della cooperazione economica e finanziaria e un maggiore accento sulla dimensione umana, culturale e sociale, questi tre assi costituendo i diversi aspetti del partenariato euro-mediterraneo”⁶⁹

Riguardo al secondo aspetto, lo sviluppo della cooperazione economica e finanziaria, l'obiettivo del PEM era di creare un'area di prosperità condivisa basata su uno sviluppo sociale sostenibile e bilanciato. La creazione di un'area di libero scambio (ALS) entro il 2010 era il punto focale di questo settore d'intervento e prevedeva l'uniformazione delle normative e l'ammodernamento delle strutture economiche attraverso accordi di associazione euro-mediterranei e accordi commerciali tra i vari Paesi. Lo scopo, ovviamente, era creare una libera area commerciale volta a consolidare ed ampliare rapporti già esistenti e a

⁶⁸ Algeria, Cipro, Giordania, Egitto, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia, Turchia.

⁶⁹ Queste tre dimensioni sono i tre “pilastri” del PEM:
il partenariato politico e di sicurezza
il partenariato economico e finanziario
il partenariato sociale, culturale e umano

competere con le vaste aree di scambio esistenti nel mondo⁷⁰. La realizzazione della ALS sarebbe stata entro il 2010, nel rispetto dei vincoli OMC e nella progressiva eliminazione degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio.

Nelle intenzioni dell'Unione Europea la Dichiarazione di Barcellona prospettava un quadro di politiche euro-mediterranee in grande discontinuità con le precedenti. L'aspetto in assoluto più innovativo era l'introduzione del concetto di "partenariato" tra le due sponde, basato su una cooperazione globale e solidale. Sino al 1995 le politiche mediterranee venivano elaborate dai Paesi europei, come abbiamo visto spesso in maniera disomogenea, per poi essere proposte ai Paesi della sponda sud. Il PEM, invece, era un approccio condiviso tra tutti i Paesi partecipanti. Inoltre, l'individuazione dei tre ambiti d'intervento (dialogo politico, cooperazione economica e finanziaria, dimensione umana culturale e sociale) significava l'adozione per la prima volta di un approccio unitario e globale ai problemi del Mediterraneo e l'inaugurazione di una mentalità che vedeva nella soluzione dei problemi di tipo economico un modo per affrontare le questioni politiche e sociali.

Il fulcro del PEM era l'idea che la cooperazione e lo sviluppo economico avrebbero innescato una spirale positiva di riforme politiche e sociali, come la democratizzazione dei regimi Nordafricani, una maggiore attenzione al rispetto dei diritti umani e la crescita della società civile. L'introduzione di questi temi è da ritenersi uno degli aspetti più innovativi del PEM, nato dall'esperienza acquisita dall'Unione Europea nella gestione del processo di allargamento, che lo differenziava da tutti i precedenti accordi commerciali tra le due sponde del Mediterraneo.

Bisogna ricordare che il PEM richiamava il modello d'integrazione normativa della UE, dato che il progetto di una ALS necessitava di una uniformazione normativa, ma era arricchito dai temi della democratizzazione e del progresso

⁷⁰ Ad esempio: Area di Scambio Nordamericana, Unione delle nazioni Sudamericane, Area di libero scambio dell'ASEAN, il Mercato Comune dell'Africa Orientale e Meridionale.

sociale dei Paesi coinvolti, temi che in parte fecero percepire il progetto come un tentativo della Comunità Europea di influenzare politicamente la sponda sud. Un altro aspetto da non dimenticare è che, a differenza dei vecchi Accordi di Cooperazione basati su intese fra governi, il progetto del PEM era un progetto della Commissione, nel quale i governi venivano coinvolti (nelle persone dei Ministri degli Esteri) non nella fase della decisione delle finalità dell'accordo, ma nella fase della realizzazione del progetto. Infine, aspetto peculiare del PEM era che l'integrazione si svolgeva sì sul piano regionale, ma continuava anche su un piano di accordi bilaterali di associazione e cooperazione tra i vari paesi UE e quelli dell'area mediterranea, secondo però le linee guida stabilite a livello "centrale", permettendo la creazione di sinergie tra le diverse attività esistenti e tra i diversi strumenti economici e giuridici: si creava un centro di dialogo multilaterale permanente per il bacino mediterraneo.

La materia agricola nella Dichiarazione di Barcellona era considerata sia sotto il profilo della costruzione della ASL che come area per la cooperazione economica. Nell'ambito della ALS si stabiliva che:

“Allo scopo di sviluppare gradualmente il libero scambio in questa zona: saranno progressivamente eliminati gli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio per quanto riguarda i prodotti manufatti, secondo scadenziari che saranno negoziati tra i partner; partendo dai flussi tradizionali e nella misura permessa dalle differenti politiche agricole e tenendo debitamente conto dei risultati raggiunti nel quadro dei negoziati GATT, il commercio dei prodotti agricoli sarà progressivamente liberalizzato mediante l'accesso preferenziale e reciproco tra le parti”

Riguardo alla ALS è da notare che il commercio agricolo era sì inquadrato nelle politiche liberiste del GATT, ma mancava una prospettiva definita di liberalizzazione ed erano richiamati *“i flussi tradizionali e le differenti politiche agricole”*: veniva così espressamente attenuata la portata riformatrice della disposizione

prevedendo la possibile continuazione delle politiche protezionistiche della PAC.⁷¹

Nell'ambito della cooperazione economica invece si prevedeva che

“La cooperazione sarà sviluppata in particolare nei settori elencati più avanti e a tal fine i partecipanti: [...] convengono di cooperare per l'ammodernamento e la ristrutturazione dell'agricoltura e di favorire uno sviluppo rurale integrato; tale cooperazione punterà in particolare sull'assistenza tecnica e sulla formazione, sul sostegno alle politiche seguite dai partner per diversificare la produzione, sulla riduzione della dipendenza in campo alimentare e sulla promozione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente; essi convengono altresì di cooperare all'estirpazione delle colture illecite ed allo sviluppo delle regioni da ciò interessate.”

Da questo punto di vista la Dichiarazione era fortemente innovativa, dato che introduceva la necessità di una modernizzazione e ristrutturazione del settore agricolo e l'Allegato I alla Dichiarazione, che contiene il Programma di Lavoro, riguardo all'agricoltura ribadiva questa linea.⁷²

In ogni caso, l'agricoltura venne così posta al centro del discorso politico dell'area mediterranea come motore propulsivo delle economie della sponda sud,

⁷¹ Questo in maniera non del tutto coerente con altri scopi del Partenariato, vale a dire il contrasto all'immigrazione clandestina ed il controllo delle frontiere. È abbastanza evidente, infatti, come il protezionismo imposto dalla PAC in campo agricolo, settore estremamente importante per le economie dei Paesi della sponda sud mediterranea sia in termini di PIL prodotto che di numero di occupati, influisca negativamente sulla redditività del settore e contribuisca ad incentivare l'immigrazione verso l'UE, immigrazione spesso diretta proprio verso le agricolture dell'Unione Europea.

⁷² “Pur evidenziando che le questioni attinenti all'agricoltura rientrano principalmente nelle relazioni bilaterali, la cooperazione in questo settore sarà concentrata:
sul sostegno alle politiche attuate dai partner per diversificare la produzione;
sulla riduzione della dipendenza alimentare;
sull'incentivazione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente;
sul potenziamento delle relazioni tra imprese, gruppi ed organizzazioni che rappresentano i settori commerciali e professionali negli Stati partner, su base volontaria;
sul sostegno alla privatizzazione;
sull'armonizzazione delle norme fitosanitarie e veterinarie;
sullo sviluppo rurale integrato, inclusi il miglioramento dei servizi di base e lo sviluppo di attività economiche connesse;
sulla cooperazione tra regioni rurali, sullo scambio di esperienze e di know-how in materia di sviluppo rurale;
sullo sviluppo delle regioni interessate dallo sradicamento di colture illecite.”

fortemente caratterizzate in senso rurale, e delle politiche di cooperazione fra le due regioni: la tematica dell'apertura dei mercati agricoli, che rientra nel progetto PEM di una Zona di Libero Scambio, era subordinata ad un progetto di uniformazione normativa e di incentivi alla modernizzazione che poneva l'intera produzione mediterranea in un sistema unico di collaborazione ed integrazione produttiva. La necessità di una fattiva cooperazione era necessaria affinché i Paesi terzi Mediterranei fossero in grado di fronteggiare le sfide poste dai mercati globali con risorse economiche e tecniche adeguate. L'uniformazione delle normative era inoltre necessaria per non sottoporre il sistema agricolo europeo ad una concorrenza impari e non proporre ai consumatori prodotti di qualità inferiore agli standard europei.

Nel 1996 il Consiglio⁷³ varò il programma MEDA (MEDiterranean Actions), della durata di quattro anni e volto ad attuare misure di cooperazione destinate ad aiutare i Paesi Terzi Mediterranei a procedere alla riforma delle loro strutture economiche e sociali e ad attenuare gli effetti dello sviluppo economico a livello sociale ed ambientale nel quadro del PEM. Il regolamento MEDA, poi modificato nel 2000 e rinominato MEDA II⁷⁴, era il principale strumento di cooperazione economica e finanziaria del Processo di Barcellona, pertanto era studiato in funzione delle tre finalità di tale processo, oltre i tradizionali aiuti allo sviluppo. Gli aiuti di carattere finanziario provenivano dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), istituto finanziario internazionale senza fini di lucro, con sede in Lussemburgo, costituito con il Trattato di Roma del 1957 per erogare o garantire prestiti destinati allo sviluppo dei settori industriale, energetico e infrastrutturale nell'interesse generale dei paesi.

Dato il carattere aperto e programmatico del PEM, nella parte finale della Dichiarazione di Barcellona i Paesi firmatari stabilirono che i Ministri degli esteri si sarebbero riuniti periodicamente per monitorare l'applicazione della

⁷³ Regolamento CE n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996.

⁷⁴ Con il MEDA II venne proposto uno snellimento dei processi organizzativi e decisionali, ribadendo il sostegno alla creazione della ALS ed ai programmi di riforma dei PTM, sia tramite incentivi allo sviluppo economico sostenibile che tramite la cooperazione regionale.

Dichiarazione e definire piani d'azione per il raggiungimento degli obiettivi previsti. Per questo motivo nel 1997 a Malta si svolse la seconda conferenza intergovernativa del PEM, nel 1998 si svolse a Palermo una conferenza ad hoc e nel 1999 a Stoccarda si svolse la terza conferenza intergovernativa euro mediterranea. In tutte queste riunioni venne ribadito il forte connotato politico del PEM, anche in funzione della stabilizzazione della regione e del processo di pace in Medio Oriente, nonostante il forte fondamento economico dell'iniziativa. Nel 2000, nel corso della conferenza ministeriale di Marsiglia, i partner rinunciarono a definire il terreno comune necessario a concretizzare le intenzioni di cooperazione politica del PEM e di conseguenza lo sviluppo politico-istituzionale del Processo di Barcellona si è di fatto arrestato.⁷⁵ Una quarta riunione intergovernativa si svolse a Bari nel 2002, durante la quale venne discusso il rilancio del Processo di Barcellona, rilancio che nel 2003, durante la Conferenza di Creta⁷⁶, venne riaffermato insieme alla volontà di giungere agli obiettivi originari del Processo. Nel 2003 nella sesta conferenza a Napoli fu riaffermata l'importanza del dialogo, mettendo in rilievo la necessità di un approfondimento del Processo nell'ottica di progredire nella via di pace e sviluppo economico e politico della regione. L'implementazione del partenariato si realizzò soprattutto nella previsione di un'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, da integrare nel progetto del Processo di Barcellona, volta a rendere il partenariato maggiormente rispondente alle aspettative delle opinioni pubbliche della regione. In campo agricolo furono accolte le raccomandazioni della prima Conferenza Euro-Mediterranea sull'Agricoltura, tenutasi a Venezia nel novembre 2003, volte a rafforzare la cooperazione sui problemi strutturali e di comune interesse dell'agricoltura come il miglioramento della qualità, la protezione delle risorse naturali, le questioni della food safety e della food security, le denominazioni di origine, il lavoro rurale e la lotta alla povertà.

⁷⁵ R. Aliboni, S. Colombo a cura di, *Bilancio e prospettive della Cooperazione Euro-mediterranea*, Rapporto Osservatorio Politica internazionale, IAI, giugno 2010, Roma.

⁷⁶ La Conferenza intergovernativa di Creta si svolse nel momento in cui il Presidente USA G. W. Bush dichiarava vinta la guerra in Iraq, venne ribadita quindi la necessità di collaborazione in materia di sicurezza e lotta al terrorismo.

Nel novembre del 2004 si svolse a L'Aia una riunione interministeriale dei Ministri degli affari Esteri volta a fare il punto della situazione in vista del decennale del Processo di Barcellona e del summit Euromed previsto per il novembre 2005. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea⁷⁷ erano positive, evidenziando i numerosi progressi del Partenariato Euro-Mediterraneo, tuttavia, ad un esame più approfondito, si nota come ben pochi passi avanti erano stati in realtà fatti, quasi tutti principalmente sul piano della sicurezza e della lotta al terrorismo, mentre ad esempio sul piano del commercio agricolo troviamo queste due affermazioni quasi contrastanti:

Conclusioni della Presidenza per la Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri degli Esteri - Paragrafo 23 – Zona di Libero Scambio.

“La strategia volta ad accelerare la liberalizzazione degli scambi nel settore agricolo è stata l'oggetto di un primo incontro a livello di esperti di alto livello, l'obiettivo era che i ministri concordassero un pacchetto di misure per la liberalizzazione reciproca del commercio in agricoltura, con una tabella di marcia specifica ed applicabile sia agli scambi di prodotti agricoli trasformati che agli aspetti non commerciali (sviluppo rurale, ecc.)”

Lista delle attività legate al Processo di Barcellona a partire dalla Conferenza Euro-mediterranea dei Ministri degli Esteri di Napoli - Paragrafo 25 – Altre questioni economiche

“I partecipanti al vertice hanno raccomandato [...] che all'agricoltura sia data una maggiore priorità politica nel processo di Barcellona.”

In realtà, a partire dal fallimento della ricerca di una base politica alla conferenza di Marsiglia del 2000 il PEM era entrato in una fase di stallo, nonostante i ripetuti proclami di rilancio dell'attività del Processo di Barcellona, durante il quale le periodiche conferenze si risolvevano in programmi ambiziosi privi di effetti reali.

I motivi del fallimento del Processo di Barcellona sono vari. Un primo aspetto risiede nella sua debolezza strutturale: il fatto che fosse una politica dell'Unione Europea richiedeva una volontà politica ed una comunanza di intenti difficili da

⁷⁷ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/82974.pdf.

realizzare, soprattutto perché il grado di interesse dei Paesi Europei verso la sponda sud del Mediterraneo e le sue prospettive politiche e commerciali non è mai stato uniforme. Questo fattore, inoltre, fu accentuato dal processo di allargamento che nel 2004 ha portato all'ampliamento ad est, allargamento che ha deviato risorse ed interesse politico dalla questione mediterranea. In secondo luogo non deve essere dimenticato il complesso intreccio di rivalità esistenti tra gli stessi Paesi mediterranei: alla storica rivalità tra Israele e la quasi totalità del mondo arabo andavano aggiunti il difficile dialogo tra Marocco ed Algeria, il problema legato alla questione di Cipro, la difficile presenza siriana in Libano e tutti i problemi di rivalità commerciali tra i vari Paesi. In terzo luogo, l'esplosione del problema del terrorismo internazionale di matrice islamica e il riacutizzarsi delle tensioni Israelo-Palestinesi resero più difficile ed irta di ostacoli la strada verso un partenariato con i Paesi islamici del Nord Africa, ponendo ostacoli inediti ed imprevedibili al progetto di una zona di libero scambio. Ad ostacolare il progetto della ALS si aggiunsero anche i problemi legati alla gestione dei flussi migratori, dovuti alla difficile situazione politica ed economica dei PTM coinvolti.⁷⁸ Infine, gli obiettivi del PEM erano eccessivamente ambiziosi e disomogenei oltre che minati alla base: prevedere un partenariato molto stretto, ai limiti della affiliazione, per Paesi governati, nella maggior parte, da leader eletti in maniera poco o nulla democratica, ipotizzando una modernizzazione economica affiancata da un percorso di riforme politiche e sociali verso la democratizzazione del sistema era, se non utopistico, quanto meno molto ottimistico.

II.6 Gli Accordi Euro-Mediterranei di Associazione

Il progetto di realizzazione di una Zona di Libero Scambio richiedeva un avvicinamento progressivo tra le normative dei vari Paesi che avrebbero dovuto parteciparvi al fine di agevolare l'integrazione dei Paesi mediterranei con le regole dell'economia internazionale. A questo scopo il Processo di Barcellona prevedeva

⁷⁸ Effettivamente, la cooperazione politica nella lotta al terrorismo e nella gestione dei flussi migratori sono stati gli aspetti sui quali le Conferenze interministeriali dal 2000 al 2007 si sono concentrati maggiormente.

due forme di cooperazione complementari: la cooperazione multilaterale regionale, attraverso le Conferenze interministeriali, e la cooperazione bilaterale, da realizzarsi tramite Accordi di Associazione tra i Paesi della sponda sud e l'Unione Europea. Tale dualismo del PEM è espressamente dichiarato nell'introduzione della Dichiarazione di Barcellona:

“[I Partecipanti] decisi a creare a tal fine [una nuova dimensione nelle relazioni] un quadro multilaterale e durevole di relazioni sulla base di uno spirito di collaborazione, nel rispetto delle caratteristiche, dei valori e delle caratteristiche specifiche di ciascuno dei partecipanti;

considerando che questo quadro multilaterale è complementare a un rafforzamento delle relazioni bilaterali che è importante salvaguardare, accentuandone la specificità; [...]"

Riguardo alla cooperazione in materia agricola, il paragrafo dell'Annesso alla Dichiarazione di Barcellona riguardante questa materia afferma espressamente che essa ricade principalmente sotto le relazioni bilaterali.

Sono stati conclusi sette Accordi euro-mediterranei: nel 1998 con la Tunisia,⁷⁹ nel 2000 con il Marocco⁸⁰ e Israele,⁸¹ nel 2002 con la Giordania,⁸² nel 2004 con l'Egitto,⁸³ nel 2005 con l'Algeria,⁸⁴ nel 2006 con il Libano⁸⁵ mentre con la

⁷⁹ Decisione 98/238/CE - Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra. Gazzetta ufficiale L 97 del 30.03.1998.

⁸⁰ Decisione 2000/204/CE - Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra. Gazzetta ufficiale L 70 del 18.3.2000.

⁸¹ Decisione 2000/384/CE - Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra. Gazzetta ufficiale L 147 del 21.06.2000.

⁸² Decisione 2002/357/CE - Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hashemita di Giordania, dall'altra. Gazzetta ufficiale L 129 del 15.05.2002.

⁸³ Decisione 2004/635/CE - Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra. Gazzetta ufficiale L 304 del 30.09.2004.

Palestina (nelle vesti dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina) nel 1997 è stato firmato un accordo interinale nell'attesa di un definitivo Accordo di Associazione, non ancora adottato.⁸⁶

Tali Accordi riguardano tutti e tre i settori d'intervento del PEM, quindi la cooperazione economica, sociale e finanziaria volta soprattutto allo sviluppo sostenibile ed alla progressiva liberalizzazione dei commerci (nell'ottica della realizzazione di una Zona di Libero Scambio), la cooperazione socio-culturale (soprattutto il dialogo inter-culturale e il controllo delle migrazioni) e il dialogo politico e di sicurezza.

La questione del commercio dei prodotti agroalimentari riveste una notevole importanza all'interno di tali Accordi.

Innanzitutto bisogna dire che tutti questi accordi contengono all'articolo 6 un espresso richiamo alle norme dell'Accordo GATT allegato al Trattato di

⁸⁴ Decisione 2005/690/CE - Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica Algerina democratica e popolare, dall'altra.

Gazzetta ufficiale L 265 del 10.10.2005.

⁸⁵ Decisione 2006/356/CE - Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica Libanese, dall'altra.

Gazzetta ufficiale L 143 del 30.05.2006.

⁸⁶ Accordo euro-mediterraneo interinale di associazione relativo agli scambi e alla cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra. L'accordo di associazione euro-mediterraneo interinale sarà applicato tra le parti fino alla conclusione di un accordo euro-mediterraneo di associazione. Esso riguarda principalmente le questioni commerciali e di cooperazione in settori diversi da quello politico.

Gazzetta ufficiale L 187 del 16.07.1997.

Marrakech, quindi alla reciprocità degli Accordi commerciali ed alle regole della tariffazione dei dazi doganali.⁸⁷

Negli Accordi conclusi con Tunisia, Marocco, Israele e Giordania le norme della PAC hanno imposto di prevedere espressamente il mantenimento di un “elemento agricolo”,⁸⁸ applicabile agli scambi nelle due direzioni, calcolabile sia come importo fisso che come dazio “ad valorem”, quindi per tali categorie di prodotti non venne prevista la liberalizzazione degli scambi, ma solo “una maggiore liberalizzazione”. Negli Accordi con Egitto, Algeria e Libano⁸⁹ invece, più recenti, l’elemento agricolo non è menzionato e si parla di una “progressiva liberalizzazione”.

L’agricoltura è nuovamente richiamata nei capitoli degli Accordi riguardanti la cooperazione, tra i cui obiettivi figura anche l’ammodernamento e la diversificazione del settore agricolo, il suo miglioramento dal punto di vista della compatibilità ambientale, il miglioramento della formazione ed il potenziamento delle reti di distribuzione e commercializzazione. L’intervento in questi settori poneva minori difficoltà perché non metteva in pericolo il delicato equilibrio del comparto agricolo esistente in tutti i Paesi nordafricani, anzi mirava ad un

⁸⁷ Articolo 6 (di tutti gli accordi):

“Nel corso di un periodo transitorio della durata massima di dodici anni a decorrere dall’entrata in vigore del presente accordo, la Comunità e [...] il Paese con il quale viene stipulato l’Accordo] istituiscono progressivamente una zona di libero scambio, secondo le modalità indicate in appresso e in conformità con le disposizioni dell’Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 e degli altri accordi multilaterali sugli scambi di merci allegati all’accordo che istituisce l’Organizzazione mondiale del commercio, in appresso denominato GATT.”

L’unica eccezione è l’Accordo con Israele nel quale l’articolo 6 è diverso, data la già raggiunta realizzazione di una ALS, e recita:

“La zona di libero scambio tra la Comunità e Israele è consolidata secondo le modalità indicate nel presente accordo e secondo le disposizioni dell’accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 e degli altri accordi multilaterali sugli scambi di merci allegati all’accordo che istituisce l’Organizzazione mondiale del commercio (OMC), in appresso denominati «GATT».

Per classificare le merci negli scambi tra le parti si utilizzano la nomenclatura combinata delle merci e la tariffa doganale israeliana.

⁸⁸ “Tale elemento agricolo corrisponde agli scarti tra i prezzi sul mercato della Comunità dei prodotti agricoli considerati come utilizzati nella produzione di dette merci e il prezzo delle importazioni provenienti dai paesi terzi, qualora il costo totale di tali prodotti di base sia più elevato nella Comunità.” Nell’Accordo con la Giordania la prospettiva della liberalizzazione è più ampia, essendo prevista una “progressiva (non solo maggiore) liberalizzazione” anche degli scambi di prodotti agricoli.

⁸⁹ Per il quale viene però ancora prevista “una maggiore liberalizzazione”.

aumento della produttività, obiettivo importante se si pensa all'importanza economica ed occupazionale dell'agricoltura nei Paesi mediterranei.

Proprio l'importanza del settore agricolo per tutti i Paesi coinvolti fece sì che, nonostante il termine ultimo previsto dalla Dichiarazione di Barcellona per la realizzazione della ALS fosse il 2010, vari ritardi si cumularono, per cui il libero scambio nel 2010 era pienamente attuato solo con la Tunisia, in varie fasi di avanzamento con gli altri Paesi e mai neanche avviato con Siria e Libia. Ai ritardi di realizzazione si aggiunse l'impatto estremamente modesto sui flussi commerciali:⁹⁰ come si evince dalla tabella sottostante, nonostante la stipula dei vari accordi, nel periodo 1995-2004 non vi sono state variazioni significative nell'import/export dei prodotti agricoli.⁹¹

I risultati degli Accordi sono da ritenersi maggiormente soddisfacenti se si guarda all'impatto che il sostegno finanziario europeo ha avuto sui processi di riforma economica di tali Paesi ed al loro progressivo avvicinamento ed integrazione,⁹² tali progressi sono evidenti se si guarda al fatto che la distanza economica tra le due sponde del Mediterraneo si è andata riducendo proprio a partire dalla seconda metà degli anni novanta.⁹³

⁹⁰ R. Aliboni, S. Colombo a cura di, *Bilancio e prospettive della Cooperazione Euro-mediterranea*, Rapporto Osservatorio Politica internazionale, IAI, giugno 2010, Roma.

⁹¹ M. Crescimanno, D. Farruggia, A. Galati, D. Siggia, *Intensità degli scambi agroalimentari tra i Paesi del bacino del Mediterraneo*, dipartimento Demetra, Università degli Studi di Palermo.

⁹² R. Aliboni, S. Colombo a cura di, *Bilancio e prospettive della Cooperazione Euro-mediterranea*, Rapporto Osservatorio Politica internazionale, IAI, giugno 2010, Roma.

⁹³ P. Wulzer, *La politica mediterranea dell'Unione Europea dal processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)* in *Processi Storici e Politiche di Pace* n.7-8 (2009, Edizioni Nuova Cultura. Tali progressi avrebbero alla base vari motivi: da ricondursi al PEM sono la modernizzazione dei sistemi produttivi dovuta alle riforme economiche e la crescita degli investimenti dall'estero dovuta alla progressiva liberalizzazione, un fattore indipendente è stato invece il rallentamento della crescita demografica, che ha aiutato a riassorbire la disoccupazione.

II.7 2004 - 2008

La Politica Europea di Vicinato (PEV) e lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI)

La nuova fase della politica di vicinato dell'UE è iniziata nel 2004, tuttavia la sua origine può essere rinvenuta nella lettera che Jack Straw, Segretario degli Affari Esteri del Regno Unito, scrisse nei primi mesi del 2002 al Presidente della Commissione Europea Romano Prodi. Nella sua lettera Straw poneva l'accento sui problemi legati al trafficking transfrontaliero ed alla immigrazione irregolare proveniente dall'Europa dell'Est ed incoraggiava l'Unione Europea a sviluppare una nuova politica nei confronti dei Paesi confinanti che resolvesse questi problemi e contribuisse a migliorare la sicurezza dell'UE.⁹⁴ La risposta che Prodi pronunciò alla vigilia dello storico annuncio dell'allargamento a est dell'Unione Europea⁹⁵ fu importantissima per i futuri rapporti di vicinato dell'Unione Europea. Tale allargamento, oltre alle difficoltà politiche ed economiche insite nel processo stesso, presupponeva una nuova serie di sfide ed opportunità legate all'ampliamento dei confini dell'Unione Europea ed alla loro maggiore eterogeneità, oltre al fatto che l'adesione all'Europa a 25 sarebbe, evidentemente, diventata ancora più appetibile, sebbene non sempre realizzabile, per i nuovi vicini. Nel discorso Prodi afferma che, per rispondere alle aspettative crescenti, l'Europa deve *“diventare un autentico attore globale”* e tuttavia deve *“dare una nuova prospettiva politica alle relazioni con tutti i nostri vicini a sud e ad est, per motivarli, per dare una dinamica nuova ai processi esistenti, che restano validi, e per sviluppare sulla loro base un partenariato aperto e in evoluzione”* *“non possiamo andare avanti per sempre ad estendere l'area di sicurezza, stabilità e prosperità nella nostra regione con il solo strumento dell'allargamento”* dato che *“l'adesione non è l'unico valore sulla faccia della terra”*, Prodi si chiede quindi *“entro quale quadro politico possiamo estendere al meglio l'area di stabilità senza allargare immediatamente l'Unione?”* e si risponde delineando un progetto che offra *“più di un*

⁹⁴ “UE/Europa dell'Est: chi sarà incluso in un'Europa più ampia?”, European Report, 13 luglio 2002.

⁹⁵ Romano Prodi, “L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità”, discorso pronunciato alla sesta ECSA (Associazione sugli studi della Comunità Europea) – World Conference, Bruxelles, 5-6 dicembre 2002.

partenariato e meno dell'adesione" descrivendolo con il concetto *"condividere tutto con l'Unione tranne le istituzioni"* estendendo *"l'insieme di principi, di valori e di norme che definiscono l'essenza stessa dell'Unione"* e ponendo al centro della proposta non solo le questioni legate al mercato unico (libero scambio, regime aperto degli investimenti, convergenza della legislazione, connessione di reti e uso dell'Euro come valuta di riserva e di riferimento nelle transazioni bilaterali), ma anche tutti i problemi quali la criminalità, il terrorismo, l'immigrazione illegale, i problemi ambientali ed i conflitti regionali.

Anche sull'onda di queste indicazioni, soprattutto dell'affermazione *"condividere tutto con l'Unione tranne le istituzioni"*,⁹⁶ nel 2004 è stata inaugurata la Politica Europea di Vicinato nei confronti dei Paesi mediterranei e di tutti i paesi dell'Europa orientale esclusi dall'allargamento ad est dell'Unione Europea (Europa a 25) e che non avevano una prospettiva immediata di candidatura. Caratteristica principale della PEV è il suo carattere di bilateralità, motivo per il quale in essa sono confluiti tutti gli Accordi bilaterali della PEM, secondo il modello inaugurato con la Politica Mediterranea Globale. Il PEM dal 2004 è rimasto in vita solo per la sua componente multilaterale, motivo dello stallo delle sue politiche, eccezion fatta per gli accordi di cooperazione in materia di sicurezza ed antiterrorismo. La politica mediterranea dell'UE si è quindi sdoppiata: la PEV, che tratta principalmente il secondo pilastro di Barcellona (partenariato economico e finanziario) e che si attua attraverso programmi nazionali o transfrontalieri, e il PEM (Partenariato Euro-mediterraneo), che si concentra sul primo pilastro (partenariato politico e di sicurezza).

Il conseguimento degli obiettivi del terzo pilastro di Barcellona (partenariato sociale, culturale, umano) è garantito anche dalla Fondazione Euro-mediterranea per il Dialogo tra le culture Anna Lindh:⁹⁷ essa ha un network che raggruppa enti

⁹⁶ Il Consiglio non accettò questa formula, ma nelle conclusioni del giugno 2003 riprese in ampia misura le proposte della Commissione.

⁹⁷ La Fondazione Euro-mediterranea per il dialogo tra le culture Anna Lindh è una rete di organizzazioni della società civile dedicate alla promozione del dialogo interculturale nella regione del Mediterraneo. È stata istituita nel 2005 dai governi del partenariato euro-

locali e organizzazioni della società civile provenienti da 43 paesi, ha sede ad Alessandria d'Egitto e finanzia piccoli progetti di cooperazione tra la sponda settentrionale e quella meridionale nei seguenti settori: istruzione e giovani; arti e cultura; pace e convivenza; valori, religione e spiritualità; città e migrazioni; mezzi di comunicazione.

Sul sito della Commissione Europea la PEV viene presentata con queste parole: la Politica Europea di Vicinato è stata concepita per impedire la comparsa di nuove fratture tra l'UE allargata ed i paesi limitrofi, offrendo a questi ultimi la possibilità di partecipare a diverse attività dell'Unione, attraverso una più stretta cooperazione politica, economica, culturale e di sicurezza. La PEV unisce l'UE a sei paesi dell'Europa orientale e del Caucaso (Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Ucraina) ed a nove Paesi mediterranei (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia). Questi Paesi ottengono assistenza finanziaria, la partecipazione ad alcuni aspetti del mercato unico e la liberalizzazione degli scambi commerciali in cambio di una progressiva armonizzazione legislativa e regolamentare con l'UE e di una riforma dei loro sistemi politici ed economici.

La Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio ed al Parlamento dell'11 marzo 2003⁹⁸ individuava nella “creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato” lo scopo della nuova Politica che viene così descritta:

mediterraneo (Euromed), un accordo politico stipulato nel 1995 tra l'Unione europea e Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Giordania, Libano, Palestina, Israele, Siria e Turchia. Prende il nome in onore di Anna Lindh, il ministro degli Esteri svedese che è stato assassinato nel 2003. Il nome è stato proposto dall'Egitto in un incontro il 25 settembre 2003. La sede della Fondazione è ad Alessandria d'Egitto. L'Anna Lindh Foundation gestisce la più grande rete di organizzazioni della società civile impegnati nella promozione del dialogo interculturale in Europa e nel Mediterraneo. E' stata concepita fin dall'inizio come una rete di reti nazionali, istituite in ciascuno dei 43 paesi dell'Unione per il Mediterraneo, riunendo circa 4000 organizzazioni della società civile che condividono i valori della Fondazione. I membri del Network Anna Lindh Foundation sono di natura molto diversa: ONG, istituzioni pubbliche, fondazioni, enti locali e regionali, individui, organizzazioni private.

⁹⁸ Bruxelles, 11.3.2003 COM(2003) 104 final communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.

“L'obiettivo della nuova politica di vicinato è quindi quello di fornire un quadro per lo sviluppo di un nuovo tipo di relazione che non includerebbe, nel medio termine, una prospettiva di adesione o un ruolo nelle istituzioni dell'Unione. Una risposta alle questioni pratiche di vicinato dovrebbe essere vista come distinta dalla domanda di adesione all'UE.”⁹⁹

Scopo più profondo della nuova Politica dell'Unione Europea era usare con i Paesi confinanti la leva dei vantaggi economici per assicurarsi dei confini pacifici e stabili oltre che per incoraggiare i Paesi partner ad avviare le riforme politiche ed economiche idonee ad avvicinarli alla legislazione europea. La PEV è la presa di coscienza (e il tentativo di soluzione) del fatto che la prospettiva di adesione come strumento di condizionalità positiva non poteva essere usato in eterno, la necessità di trovare altre forme di condizionalità positiva quindi dovevano necessariamente comprendere vantaggi economici per i Paesi coinvolti: la prospettiva di partecipazione al mercato comune e la parziale liberalizzazione dei commerci rientravano in quest'ottica.

“Il commercio e l'integrazione regionali sono un obiettivo riconosciuto delle politiche mediterranee dell'UE, non ultimo per gli effetti positivi sulla stabilità economica e politica regionale che deriverebbe dalla creazione di un mercato mediterraneo più ampio. L'Unione Europea ha accordi di libero commercio con i Paesi del sud del Mediterraneo ed il Processo di Barcellona prevede che questa tendenza debba essere ampliata per includere il settore dei servizi ed ampliare quello dei beni.”¹⁰⁰

“A tutti i Paesi del vicinato dovrebbe essere offerta la prospettiva di una quota del mercato interno dell'Unione Europea ed una maggiore integrazione per promuovere il libero movimento di persone, beni, servizi e capitali.”¹⁰¹

I tre grandi settori d'intervento della PEV sono il settore del dialogo politico e la difesa dei diritti umani, quello della cooperazione economica e commerciale, quello della sicurezza interna ed esterna.

⁹⁹ Bruxelles, 11.3.2003 COM(2003) 104 final communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

La PEV si basa su Piani d'Azione¹⁰² che quindi vanno ad integrare la disciplina dei rapporti già contenuta negli Accordi di Associazione. Il progetto dei Piani d'Azione viene elaborato dalla Commissione per poi essere negoziato con i Paesi interessati. Essi dettano in maniera dettagliata l'agenda politica ed economica del singolo Paese, indicando le priorità di breve e medio periodo (3-5 anni); il loro contenuto è discusso dall'Unione Europea e dalle controparti secondo il principio della "responsabilità condivisa" e si basa sia sulle necessità e capacità del Paese stesso che sugli interessi dell'Unione Europea: in questo modo viene data concretezza al rapporto bilaterale, stabilendo obiettivi precisi, misurabili e scadenziati.

Come già accennato, uno dei motivi all'origine della PEV è stato la presa di coscienza che l'Unione Europea non poteva usare in eterno la prospettiva dell'adesione come strumento di condizionalità positiva. Nei Piani d'Azione quindi, oltre all'enunciazione della condivisione di principi quali democrazia, stato di diritto, tutela dei diritti umani, è prevista la cosiddetta Clausola di condizionalità positiva, vale a dire la clausola in base alla quale l'ottenimento dei vantaggi economici e finanziari è correlato e subordinato ai progressi in campo politico e sociale ottenuti dai Paesi partner. Queste clausole di condizionalità in questi accordi, dette di "*conditionnalité politique proprement dite*", sono caratterizzate da un campo di applicazione indeterminato e non sono realmente vincolanti. Si risolvono quindi in una semplice funzione di stimolo e di impulso, diversa da quella originariamente pensata come motivo di risoluzione dell'accordo, applicata però de facto solo in caso di gravissime violazioni di diritti umani e di repressioni civili e politiche.¹⁰³

Ad oggi sono stati conclusi Piani d'azione con Armenia, Azerbaijan, Egitto, Georgia, Giordania, Moldavia, Libano, Marocco, Territori palestinesi occupati, Tunisia Ucraina; l'Algeria sta negoziando un Piano d'azione mentre Bielorussia,

¹⁰² Caratteristica dei Piani d'Azione è di essere accordi politici, non trattati vincolanti, e quindi di non essere soggetti alle normali procedure di ratifica nazionali.

¹⁰³ A. Di Marco, Le clausole di condizionalità politica degli accordi di associazione. Il recente caso siriano, I quaderni europei, maggio 2011 n.3

Libia e Siria restano per ora escluse dalla maggior parte delle strutture PEV. A Giordania e Marocco, grazie ai grandi progressi economici e democratici realizzati, è stato riconosciuto l'advanced status, con il Marocco sono stati avviati nel 2010 i negoziati per l'adozione di un nuovo piano d'azione, con la Giordania il nuovo Piano d'Azione è stato adottato nel 2012.

In tutti i Piani d'Azione vi sono sei principali aree di cooperazione: dialogo politico e cooperazione sulle riforme sociali,¹⁰⁴ riforme economiche e sociali e sviluppo,¹⁰⁵ commercio, mercato e riforme di ordinamento,¹⁰⁶ cooperazione su giustizia e affari interni,¹⁰⁷ trasporti, energia, società dell'informazione e ambiente, contatti tra persone.¹⁰⁸

Il settore agricolo non è contemplato come un'area di intervento a sé stante, ma è richiamato in vari punti principalmente attraverso una sua generica inclusione nelle politiche di liberalizzazione dei commerci e di armonizzazione normativa. Il settore agricolo viene poi richiamato nel complesso delle necessarie riforme economiche e sociali.

Nel Piano d'Azione stipulato con l'Egitto è individuata la necessità di una modernizzazione ed una ristrutturazione del settore agricolo. In particolare i settori di intervento sono la cooperazione nell'implementazione delle riforme delle politiche del settore agricolo in linea con quanto previsto dall'articolo 50

¹⁰⁴ Democrazia e rule of law, diritti umani e libertà fondamentali, diritti sociali e lavorativi, questioni regionali fondamentali, prevenzione dei conflitti, sviluppo della cooperazione regionale.

¹⁰⁵ Sistema macroeconomico, riforme strutturali e progresso verso un'economia di mercato funzionante e competitiva, riforma del settore agricolo, sviluppo regionale, sviluppo sostenibile.

¹⁰⁶ Relazioni commerciali, regolamentazione tecnica e degli standard, questioni legate alla salute e salubrità del cibo, compresa la food safety, diritto di stabilimento, norme sulle aziende, servizi, movimenti di capitale e pagamenti, movimento di persone e lavoratori, tassazione, politiche competitive, aiuti di stato, protezione dei consumatori, diritti di proprietà intellettuale e industriale, appalti pubblici, controllo delle finanze pubbliche, politiche di impresa, poste.

¹⁰⁷ Migrazioni, controllo dei confini, cooperazione nella lotta al crimine organizzato, droga, crimini finanziari, cooperazione giudiziaria e politica.

¹⁰⁸ Istruzione, formazione e giovani, cooperazione culturale, società civile, salute

dell'Accordo di Associazione;¹⁰⁹ l'identificazione e l'adozione di misure di accompagnamento volte al necessario supporto strutturale, istituzionale, legale ed amministrativo al fine di semplificare l'accesso all'esportazione (inter alia, tramite l'approssimazione della legislazione tecnica, in particolare aumentando la cooperazione nel campo degli standard internazionali di commercio per tutti i prodotti agricoli e lavorati); l'identificazione e l'adozione di misure nel settore dello sviluppo rurale e a livello di sviluppo della produzione di qualità (prodotti locali, food safety, prodotti biologici, indicazioni geografiche ecc. nell'ambito delle regole nazionali) che potrebbero incoraggiare la diversificazione delle attività e la creazione di nuovi e remunerativi flussi commerciali oltre a incrementare l'efficienza idrica; l'identificazione e lo sviluppo misure volte a creare un contesto atto ad aumentare gli investimenti; lo scambio di competenze per rafforzare la capacità amministrativa del catasto agricolo; il rafforzamento del ruolo dei centri di ricerca agricola per migliorare la produttività, la food safety e la qualità dei prodotti agricoli, e promuovere la cooperazione con i Centri di Ricerca Europei, in particolare nei settori dell'ingegneria genetica e della biotecnologia; la promozione dell'uso delle moderne tecnologie nel settore agricolo e nelle diverse fasi di produzione e la promozione, la diffusione e lo scambio di informazioni sulle politiche agricole e contribuire al trasferimento di competenze e di esperienze.

Nel Piano d'Azione con il Marocco all'agricoltura è dedicato uno spazio maggiore, infatti, oltre alla sua generica inclusione tra i settori soggetti ad una maggiore liberalizzazione, alle riforme necessarie nel settore agricolo viene dedicato un paragrafo nell'ambito delle riforme economiche, sociali e di sviluppo.

¹⁰⁹ Articolo 50 - Agricoltura e pesca:

“La cooperazione dovrebbe essere finalizzata a:

la modernizzazione e ristrutturazione dell'agricoltura e della pesca, inclusa la modernizzazione delle infrastrutture e degli equipaggiamenti; lo sviluppo degli imballaggi, delle tecniche di stoccaggio e di commercializzazione; il miglioramento dei canali di distribuzione privati;

la diversificazione della produzione e degli sbocchi esterni, tra le altre cose attraverso l'incoraggiamento delle joint venture nel settore agroalimentare;

la promozione della cooperazione nei settori veterinario e fitosanitario e nelle tecniche di coltivazione, con l'obiettivo di facilitare il commercio tra le Parti. A questo riguardo, le Parti si scambieranno le informazioni necessarie.”

In esso si auspica la creazione di una zona di libero scambio tra Marocco e UE da raggiungersi grazie ad una politica agricola coerente e lo scambio di competenze ed esperienze necessarie a sostenere la modernizzazione e la riforma del settore agricolo.¹¹⁰

Inoltre nel Piano d'Azione con il Marocco si trova anche un interessante richiamo all'armonizzazione delle normative sanitarie e fitosanitarie in vista di un miglioramento della food safety. A tale fine vengono previste una serie di azioni a breve e medio termine quali, tra le altre, lo scambio di competenze ed esperienze sulla legislazione alimentare, la cooperazione ai fini di vigilanza sanitaria, il graduale avvicinamento delle norme veterinarie e fitosanitarie del Marocco a

¹¹⁰ “Garantire l'introduzione di una politica agricola coerente (comprese le misure di sviluppo rurale sostenibile e la politica di qualità dei prodotti), con l'obiettivo di convergenza verso le condizioni necessarie per la creazione di una zona di libero scambio Marocco-UE;
Promuovere la diffusione e lo scambio di informazioni sulle politiche agricole e contribuire al trasferimento di know-how e di esperienza:
Miglioramento delle strutture agricole e catene di commercializzazione;
Sviluppare e migliorare le infrastrutture rurali;
Diversificazione delle attività economiche rurali;
Sviluppo e la promozione di prodotti di qualità;
Incentivi agli investimenti del settore privato;
Ricerca sul miglioramento della produttività e della qualità;
Introduzione di misure socioeconomiche per accompagnare le varie riforme;
Sostenere l'introduzione di riforme settoriali di politica agricola;
Sostegno della riforma della proprietà terriera.”

quelle dell'UE, la creazione di un sistema di tracciabilità degli animali e la creazione di un Istituto Nazionale di Sicurezza Alimentare.¹¹¹

Tale programma ricalca quelli che un anno prima (nel 2005) erano stati stipulati con Giordania e Tunisia.¹¹² È interessante notare come tali Piani d'azione, che sono ritagliati sulle esigenze dei singoli Paesi e calibrati in base alle loro necessità e capacità, sono gli unici, tra quelli stipulati con i Paesi Nordafricani, ad includere questo passaggio sulle normative sanitarie e fitosanitarie. Tali normative sono tra

¹¹¹ Migliorare la sicurezza sanitaria degli alimenti per i consumatori e facilitare il commercio di prodotti agricoli con l'UE.

Breve e medio termine

Scambio di know-how e di esperienza sul miglioramento della legislazione alimentare, compresa la preparazione di manuali di buone pratiche di igiene alimentare.

Cooperazione con l'obiettivo di rafforzare le strutture di vigilanza sanitaria su animali, vegetali, compresi i laboratori.

Proseguire l'attuazione degli obblighi derivanti dall'accordo OMC (SPS) sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie e partecipazione attiva ai lavori dei corrispondenti organismi internazionali (OIE, IPPC/EPPO, Codex Alimentarius).

Graduale avvicinamento alle norme veterinarie e fitosanitarie dell'UE (ad esempio, gli orientamenti generali per le autorità di paesi terzi in merito alle procedure da seguire per l'importazione di animali vivi e prodotti di origine animale nell'UE).

Procedere alla creazione di un sistema d'identificazione e di tracciabilità degli animali (in particolare per pecore e capre) e continuare la procedura iniziata per i bovini.

Convergenza verso la progressiva applicazione delle norme in materia di igiene degli alimenti e food safety nella produzione agricola e alimentare e sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

Regolare e, se necessario, vietare la vendita di alcune sostanze, tra cui fitofarmaci, senza creare inutili ostacoli al commercio, e introdurre sistemi per il monitoraggio dei residui di prodotti farmaceutici in animali, prodotti di origine animale, prodotti vegetali, prodotti alimentari e mangimi per animali.

Intensificare gli sforzi per sradicare progressivamente la rabbia e altre gravi malattie animali in Marocco, tra cui l'afta epizootica e il vaiolo degli ovini, sulla base di una dettagliata analisi della situazione locale.

Istituire uno statuto fitosanitario per quanto riguarda gli organismi di cui alla direttiva 2000/29/CE. Attuare misure di controllo equivalenti, se necessario.

Esaminare la possibilità di cooperazione nel quadro del sistema di allarme rapido (Regolamento (CE) 178/2002).

Istituire e sviluppare un Istituto Nazionale di Sicurezza Alimentare.

Intensificare la sorveglianza epidemiologica delle malattie animali emergenti (febbre della Rift Valley, febbre Congo-Crimea e febbre del Nilo occidentale) e introdurre misure di controllo della BSE e piani di emergenza per le malattie animali elencate nella lista A dell'Ufficio Internazionale della Sanità Animale (OIE-Office International des Epizooties)

¹¹² I Piani d'azione con la Tunisia e con la Giordania però non dedicano spazi specifici alle politiche agricole, richiamate solo con alcuni generici richiami alla liberalizzazione dei commerci.

le maggiori barriere non tariffarie in campo alimentare¹¹³ e riguardano la food safety e la food security, ambiti nei quali l'Europa si è sempre distinta per avere una normativa particolarmente rigida. Il fatto di aver previsto un progressivo avvicinamento degli standard ed un effettivo aiuto europeo a questi Paesi indica una reale volontà di apertura dei mercati ed ampliamento degli scambi.

In generale si può notare come, sul piano agricolo, nei Piani d'azione poche sono le concessioni fatte e, ad eccezione dei tre Paesi per i quali è previsto un progressivo avvicinamento delle normative su misure sanitarie e fitosanitarie, permangono tutte le barriere non tariffarie esistenti.¹¹⁴

Tutti i processi di riforma legati alla PEV dal 2006¹¹⁵ sono finanziati dallo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato - ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument). Questo strumento di finanziamento ha sostituito il programma MEDA con lo scopo di promuovere una cooperazione avanzata tra i Paesi e l'implementazione degli accordi di partnership e cooperazione. Le aree di cooperazione sono molteplici, le principali sono: la promozione del dialogo politico e sociale; l'avvicinamento delle legislazioni verso gli standard più alti, in particolare per incoraggiare la creazione di un mercato interno; la promozione dello stato di diritto e del buon governo, della democratizzazione e della difesa dei diritti umani fondamentali; la

¹¹³ A. Gonzalez Mellado, S. H. Gay, R. M'Barek, E. Ferrari - Barriere non tariffarie al commercio: l'opinione degli esportatori agro-alimentari africani – Agriregionieuropa, settembre 2010

¹¹⁴ Questo nonostante l'Assemblea paritetica della Convenzione fra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e la Comunità europea (ACP-UE) - Risoluzione sull'impatto delle misure sanitarie e fitosanitarie sulle esportazioni di prodotti ACP nell'Unione Europea pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 263 del 13/09/2000 pag. 0053 – 0054. Tale risoluzione, considerando le difficoltà poste ai commerci con i Paesi ACP dalle misure sanitarie e fitosanitarie e viste le disposizioni dell'articolo 2 dell'accordo SPS del WTO che stabiliscono che tali misure devono essere applicate in modo da non costituire una restrizione dissimulata degli scambi, invitava la Comunità europea a migliorare la collaborazione con gli Stati ACP su questo argomento, ad introdurre programmi specifici di aiuto e a fornire l'assistenza tecnica e finanziaria idonea ad agevolare la loro partecipazione attiva al lavoro delle organizzazioni internazionali responsabili delle questioni sanitarie e fitosanitarie.

¹¹⁵ Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument

promozione dello sviluppo sostenibile ed il sostegno allo sviluppo regionale e locale, sia nelle aree rurali che in quelle urbane; la diffusione della protezione ambientale, della preservazione della natura e della gestione sostenibile delle risorse naturali, incluse l'acqua e le risorse marine; il supporto delle politiche di riduzione della povertà, nell'ottica degli obiettivi di sviluppo del millennio, delle politiche di sviluppo sociale, della non discriminazione, dei diritti dei lavoratori (incluso il lavoro minorile) e della protezione della salute; la promozione dello sviluppo dell'economia di mercato, della cooperazione nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti; il supporto ad azioni volte a migliorare la sicurezza alimentare; il supporto alle riforme della giustizia e della cooperazione amministrativa; la promozione della ricerca, dell'istruzione, del dialogo interculturale e della protezione del patrimonio storico e culturale.

Quando venne varata la PEV creò grandi aspettative sui progressi economici e sociali che avrebbe potuto avviare. Tuttavia i risultati non sono stati univoci. È indubbio che la PEV abbia contribuito ad approfondire le relazioni dell'UE con i suoi vicini, il contributo alla diffusione di diritti umani e democrazia è tuttavia modesto.¹¹⁶ Nell'introduzione alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2006¹¹⁷ troviamo

“Diventa quindi evidente che la PEV può e deve essere rafforzata, specialmente se si considerano le gravissime ripercussioni a cui dovremo probabilmente far fronte se nonosterremo i nostri vicini sulla via delle riforme. L'UE deve offrire diversi incentivi ai paesi partner PEV migliorando le prospettive in termini di commercio e di investimenti, agevolando i contatti interpersonali e i viaggi legittimi di breve durata, adoperandosi più attivamente per sbloccare i conflitti "congelati" e aprendo nuove possibilità di reperimento dei finanziamenti. L'UE deve aiutare i paesi vicini favorevoli alle riforme a

¹¹⁶ E. Barbé, E. Johansson-Nogués - The EU as a modest 'force for good': the European Neighbourhood Policy - International Affairs 84: 1 (2008) 81–96 © 2008 The Author(s). Journal Compilation © 2008 Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs

¹¹⁷ Commissione delle Comunità Europee Bruxelles, 4.12.2006 COM(2006) 726 definitivo Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sullo sviluppo della Politica Europea di Vicinato.

rendere questo processo più rapido, più efficiente e meno oneroso per i cittadini, fornire maggiori incentivi e convincere quelli che sono ancora indecisi.

La presente comunicazione parte dal principio che l'ENP è indispensabile e che ha già dimostrato la propria validità, ma ritiene altrettanto indispensabile che l'UE consolidi i risultati ottenuti finora adoperandosi con ulteriore impegno per sviluppare questa politica. La comunicazione formula pertanto una serie di proposte volte a migliorarne considerevolmente l'impatto.”

Gli aspetti positivi individuati dalla Commissione sono, senza volerli sminuire, aspetti marginali e riguardano l'integrazione tra questioni economiche e sociali (che consente di trattare unitariamente le due materie aumentando quindi la cooperazione su di esse), il fatto che i Piani d'Azione siano una responsabilità comune dei Paesi firmatari, siano concreti e permettano un migliore uso dei fondi stanziati. Gli aspetti sostanziali della PEV, invece, quali l'integrazione economica (e l'apertura dei mercati agricoli, che è l'oggetto di questa trattazione), la mobilità e la gestione dei conflitti regionali, sono quelli che la Commissione stessa ritiene abbiano dato minori risultati (ancorché siano ambiti nei quali le politiche hanno effetto più sul lungo periodo) e siano maggiormente migliorabili.

Il bilancio sull'attività del 2007¹¹⁸ è più positivo e registra miglioramenti economici e sociali in tutti i Paesi partner, ma, nonostante un aumento degli scambi con l'UE, la bilancia commerciale risulta peggiorata in tutti i Paesi. In ogni caso viene data una valutazione positiva dei Piani d'Azione ed una positiva in generale sulla PEV.¹¹⁹

¹¹⁸ Commissione delle Comunità Europee Bruxelles, 3.4.2008 COM(2008) 164 definitivo Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio Attuazione della politica europea di vicinato nel 2007

¹¹⁹ “La PEV si conferma gradualmente come strumento ottimale per intensificare le relazioni tra l'UE e i suoi partner rendendole sempre più fruttuose. L'Unione deve continuare a 1) intensificare tale politica e la sua realizzazione per assicurare vantaggi più chiari; 2) perseguire un'impostazione progressiva, basata sui risultati e differenziata e 3) dimostrare la volontà di approfondire le relazioni con determinati partner qualora i paesi in questione lo giustifichino e lo richiedano.”

II.8 2008 - 2010

Dall'Unione per il Mediterraneo alla Primavera Araba

Durante la campagna elettorale del 2007 il candidato alla presidenza francese Nicolas Sarkozy, nell'ottica di un rilancio della politica estera francese in chiave egemonica verso il Mediterraneo, lanciò la proposta che alla Politica di vicinato si affiancasse un'unione mediterranea per dare nuova vita al partenariato. Nel discorso pronunciato a Tangeri il 23 ottobre 2007 invitò tutti i dirigenti dei Paesi affacciati sul Mediterraneo a partecipare *“su un piano di uguaglianza”* ad una conferenza al summit di Parigi nel giugno 2008 per dare inizio a questa nuova Unione.

Alla vittoria delle elezioni Sarkozy si mosse con una notevole celerità e a Roma il 20 dicembre del 2007 firmò con José Zapatero e Romano Prodi un accordo che rimetteva in moto il processo di avvicinamento euro-mediterraneo. Questa idea non riscosse gli entusiasmi europei, anzi incontrò l'opposizione tedesca a causa dell'esclusione di tutti i Paesi europei non affacciati sul Mediterraneo.¹²⁰ Sotto pressione tedesca il progetto venne rivisto, rendendo membri tutti gli Stati UE e dando un ruolo di primo piano alla Commissione Europea, in tal modo venne inserito nella politica mediterranea europea assumendo il nome “Processo di Barcellona: un'Unione per il Mediterraneo” (UpM).

Ulteriori difficoltà sorsero per l'opposizione di Gheddafi a qualunque iniziativa politica che dividesse l'unità dei Paesi Arabi, per la controversa presenza di Israele e per i timori algerini di essere esclusi dai ruoli principali dell'Unione. Infine, il grado di democrazia dei Paesi arabi coinvolti creò problemi tra i membri UE dato che il previsto funzionamento dell'organizzazione era basato su una copresidenza che assicurasse l'uguaglianza tra il nord e il sud del Mediterraneo.

Il 13 marzo 2008 il Consiglio Europeo approvò ufficialmente il progetto, e cominciarono i lavori preliminari.

¹²⁰ Ad eccezione di Portogallo e, per il lato sud, di Giordania e Mauritania.

Dal luglio 2008 la presidenza di turno del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea spettava alla Francia, che organizzò un vertice a Parigi il 13 ed il 14 luglio, segnando così la nascita dell'Unione. Il vertice vide la partecipazione dei primi ministri e dei presidenti delle quarantatré nazioni aderenti, ad eccezione del presidente libico Gheddafi che espresse notevoli critiche al progetto e preferì indicare la Libia come membro osservatore (come la Lega Araba). Bernard Kouchner, ministro degli esteri francese così introduceva il progetto il 10 luglio:

*“La Méditerranée est au cœur de toutes les grandes problématiques de ce début de siècle. Développement, migrations, paix, dialogue des civilisations, accès à l'eau et à l'énergie, environnement, changement climatique: c'est au sud de l'Europe que notre avenir se joue.”*¹²¹

Strutturalmente l'UpM prevede dei vertici biennali dei Capi di Stato e di Governo, una copresidenza formata da un rappresentante dell'UE e da uno di un Paese membro mediterraneo,¹²² un Comitato misto permanente composto dai rappresentanti degli Stati aderenti e dalla Commissione europea con il compito di preparare il lavoro degli Alti funzionari, un segretariato paritetico, guidato da un Segretario generale, composto da funzionari incaricati dello studio e

¹²¹ “Il Mediterraneo è al centro di tutti i grandi temi del nuovo secolo. Sviluppo, migrazione, pace, dialogo tra le civiltà, accesso all'acqua ed energia, ambiente, cambiamento climatico: è a sud dell'Europa che si gioca il nostro futuro.”

¹²² Questa è l'espressione evidente dell'abbandono della formula comunitaria, sotto la guida politica della Commissione, in favore di una formula intergovernativa, maggiormente inclusiva delle esigenze di tutti i Paesi coinvolti. La previsione di una copresidenza ha creato numerosi attriti tra i Paesi Europei. L'Ue, infatti, a Parigi non ha chiarito se il suo rappresentante debba essere nominato ogni due anni dal Consiglio oppure se tale ruolo spetti al Paese che detiene la presidenza semestrale. I due copresidenti eletti a Parigi sono stati Francia ed Egitto per il biennio 2008-2010, ma alla fine del semestre di presidenza francese la Repubblica Ceca e la Svezia hanno a loro volta rivendicato tale ruolo. Il compromesso necessariamente raggiunto è stato l'affido alla presidenza di turno la guida delle riunioni politiche e al co-presidente biennale la co-presidenza delle riunioni settoriali. Con la firma del Trattato di Lisbona, però, la struttura europea è cambiata: oltre alle presidenze nazionali semestrali (che presiedono il Consiglio Affari Generali e quelli tecnico settoriali), prevede un Presidente del Consiglio europeo nominato per due anni e mezzo rinnovabili (l'attuale è Donald Tusk, in carica dal 1 dicembre 2014) ed un Alto Rappresentante per la politica estera nominato con un mandato di cinque anni (l'attuale è Federica Mogherini) che presiede il nuovo Consiglio degli esteri. È stato deciso che il co-presidente UE dell'UpM sarà un Paese eletto “ad hoc”, rendendo la rappresentanza UE, e di conseguenza anche il ruolo dell'UpM, debole e la posizione europea poco comprensibile per i Paesi non europei. Tra gli altri R. Aliboni, L'Unione per il Mediterraneo Evoluzione e prospettive, Documenti IAI 09 | 39 – Dicembre 2009.

dell'attuazione dei progetti, il rafforzamento dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, un'Assemblea Euro-Mediterranea delle autorità regionali e locali ed un rafforzamento del ruolo della Fondazione Anna Lindh nella cooperazione culturale.

La Dichiarazione congiunta firmata a Parigi dai 43 paesi partecipanti richiamava gli obiettivi della dichiarazione di Barcellona di ricerca di pace, stabilità e giustizia. In essa troviamo un richiamo alla necessità di trovare soluzioni alle crisi alimentari mondiali e di una maggiore cooperazione nel settore agricolo e in quello di food safety e security, tuttavia questi aspetti non rientrano fra le sei iniziative chiave, vale a dire il disinquinamento del Mediterraneo; le autostrade di mare e di terra; la protezione civile; le energie alternative (il varo di un piano solare per il Mediterraneo); l'alta formazione e la ricerca (la creazione di un'Università Euro-mediterranea EMUNI – Euro-Mediterranean University); l'iniziativa per lo sviluppo imprenditoriale nel Mediterraneo (che riguarda in particolare le piccole e medie imprese).

Nella Dichiarazione finale della Conferenza dei Ministri degli Esteri che si è svolta il 3 e 4 novembre 2008 a Marsiglia sono stati definiti meglio gli obiettivi generali e la struttura istituzionale del Partenariato oltre che il programma di lavoro per il 2009. Tra i vari argomenti, l'agricoltura è trattata in maniera specifica:

“I ministri hanno ricordato l'importanza dell'agricoltura e dello sviluppo rurale per l'economia dei paesi mediterranei e per il raggiungimento della sicurezza alimentare. I Ministri hanno convenuto di convocare una riunione dei ministri dell'agricoltura su questi temi. Questo incontro dovrebbe mirare a individuare e promuovere progetti legati allo sviluppo rurale sostenibile, allo sviluppo e alla promozione dei prodotti di qualità e il coordinamento della ricerca agricola su argomenti come specie vegetali resistenti allo stress idrico e di gestione delle risorse idriche. Questa conferenza dovrebbe anche sostenere la ricerca e il rafforzamento delle attività nei settori delle norme sanitarie e fitosanitarie.”

Dopo questo inizio promettente, tuttavia, l'Unione per il Mediterraneo si è impantanata nelle difficoltà derivanti da una situazione internazionale instabile e

conflittuale. La crisi scatenata dall'invasione israeliana di Gaza nel dicembre 2008 ha causato la sospensione degli atti necessari alla costituzione del Segretariato e di tutte le attività già avviate. Questa è la conseguenza ovvia e necessaria della caratteristica basilare dell'UpM, vale a dire quella di essere un'organizzazione intergovernativa nella quale tutti i Paesi membri siedono su un piano di parità. Il fatto che i governi non UE possano esprimere le loro politiche estere senza la mediazione e la tutela UE ha esposto la cooperazione euro-mediterranea alla difficile realtà dei rapporti politici internazionali. Questa impostazione era stata sostenuta soprattutto dalla Francia, nella convinzione che la scarsa cooperazione dei Paesi arabi nel PEM derivasse dalla loro subordinazione rispetto alle proposte europee, un dialogo alla pari invece sarebbe stato più costruttivo e interessato perché questi Paesi avrebbero avuto la possibilità di indirizzarlo sugli argomenti per loro più interessanti. Così non è stato e il blocco ai lavori, imposto dall'Egitto nel 2008 e poi nuovamente nel 2010,¹²³ ne è stata la prova più lampante.¹²⁴

Nei suoi sette anni di vita l'UpM non ha raggiunto risultati rilevanti, essendosi ridotta a 15 progetti concreti (rientranti tra le sei iniziative chiave) elencati sul sito del Segretariato e ad alcune conferenze intergovernative sugli argomenti chiave. Il maggiore coinvolgimento dei Paesi arabi si è trasformato, come era nel loro pieno diritto, da un "poter proporre" ad un "poter bloccare" e, in fin dei conti, anche la dimensione regionale si è rivelata errata, non potendo pensare l'UE di condurre una politica mediterranea scollegata da una politica mediorientale (si pensi, ad esempio, ai legami intercorrenti tra Siria, Iran e Libano oppure tra i Paesi sunniti e l'Arabia Saudita) e da una politica internazionale di ampio respiro, come quella necessaria alla soluzione del conflitto tra israeliani e palestinesi.

Ritengo necessaria un'ultima considerazione sull'effettivo ruolo dell'Unione Europea nel condizionare le scelte di politica sociale e di riforma dei diritti umani dei Paesi del sud del Mediterraneo.

¹²³ I lavori sono ripresi solo ad inizio 2010, quando è stato possibile nominare un Segretario Generale e proclamare lo Statuto del segretariato, che ha sede a Barcellona.

¹²⁴ R. Aliboni, L'Unione per il Mediterraneo Evoluzione e prospettive, DOCUMENTI IAI 09 | 39 – Dicembre 2009.

I principi di democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani sono stati costantemente richiamati in tutti gli Accordi di Associazione ed ancora più fermamente nei Piani d'Azione, nei quali sono addirittura considerati clausole di condizionalità positiva. Nonostante questo ruolo di “forza positiva” dell’Unione Europeo sia smentito da molti commentatori, esso è rivendicato con forza dalla Commissione stessa nelle sue valutazioni. Ebbene, queste clausole e questa autoproclamazione dell’UE a garante dei diritti umani non hanno mai impedito all’Unione stessa di cooperare, e addirittura di cogestire lo spazio dell’Unione per il Mediterraneo, con Paesi dai Governi molto lontani dai principi democratici,¹²⁵ caratterizzati da politiche autoritarie e non rispettose dei basilari diritti umani. L’UpM si è posta fin dall’inizio degli scopi pratici e definiti, eliminando l’aspetto della riforma politica e sociale dei Paesi coinvolti e quindi sacrificando il principio della condizionalità positiva sull’altare delle riforme economiche e dei commerci. Questa tacita accondiscendenza¹²⁶ era volta a garantirsi stabilità, sicurezza nei confronti del terrorismo islamico e collaborazione nella lotta all’immigrazione clandestina. Realpolitik che ha mostrato tutti i suoi limiti e carenze allo scoppio delle Primavere Arabe, verso le quali le cancellerie europea si sono dimostrate incapaci di capirne la portata rivoluzionaria e, almeno inizialmente, di accogliere positivamente le istanze democratiche e libertarie.

¹²⁵ Questo anche a voler accogliere un’interpretazione più ampia di democrazia, non limitata esclusivamente ai modelli occidentali, secondo quanto rivendicato più volte da numerosi intellettuali arabi ed analizzato ad es. in Guazzone L. - Bicchi F. - Pioppi D. La questione della democrazia nel mondo arabo. Stati, società e conflitti Polimetrica Ed., 2004

¹²⁶ In contrasto, oltretutto, con l’art. 21 TUE che prevede l’impegno dell’Unione a fondare le proprie relazioni esterne sui principi di democrazia, stato di diritto, tutela dei diritti umani e a promuoverli nel resto del mondo.

CAPITOLO III

LA PRIMAVERA ARABA

Sommario: **III.1** Sviluppi e possibili cause. I rapporti con la crisi dei prezzi alimentare; **III.2** Tunisia; **III.3** Egitto; **III.4** Marocco; **III.5** Un interessante elemento comune: il ruolo dell'incremento demografico nelle rivolte della Primavera Araba; **III.6** Il ruolo dell'aumento dei prezzi dei generi alimentari

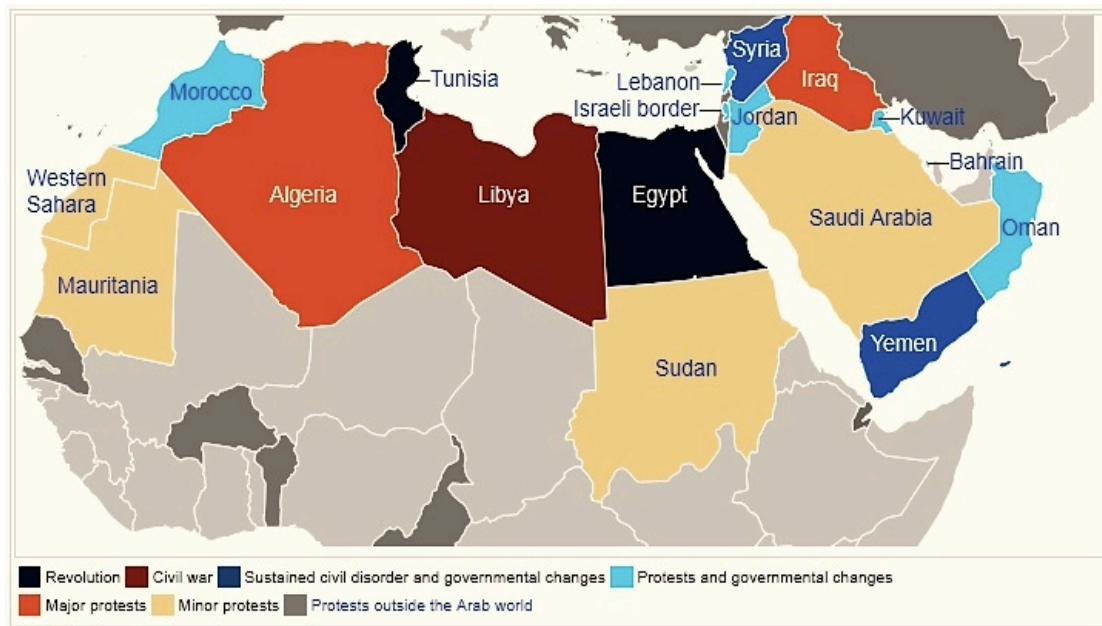


FIGURA 2

FONTE WIKIPEDIA

III.1 Sviluppi e possibili cause

Il nome “Primavera Araba” è di origine giornalistica ed indica numerose rivolte che si sono sviluppate nei Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente¹²⁷ a partire dal 18 dicembre 2010.

È molto interessante notare come la scintilla scatenante di questa ondata di rivolte, che ha sconvolto dal suo interno la struttura delle società di molti Paesi Arabi (e non solo), sia da individuarsi non in rivendicazioni politiche o sociali di particolare levatura o complessità, ma in un semplice e molto diffuso desiderio di giustizia, che ha portato al crollo di numerosi regimi ritenuti ormai inamovibili ed

¹²⁷ Maghreb, Mashreq, stati della Cooperazione del Golfo.

ha obbligato tutti i sistemi politici della zona a riformulare le loro politiche e le strutture delle loro società.

Quando si parla di Primavera Araba, inoltre, sembriamo riferirci ad un unicum, come se fosse un movimento omogeneo ed organizzato. Invece i Paesi coinvolti sono numerosi, le ragioni della protesta e le istanze sono diverse, i risultati non sono omogenei.

I Paesi coinvolti dalle rivoluzioni vere e proprie o da rilevanti moti di protesta sono diciassette: Tunisia, Egitto, Libia, Yemen, Siria, Bahrein hanno visto l'evolversi di vere e proprie rivoluzioni; in Algeria, Iraq, regioni di Israele, Iran, Giordania, Kuwait, Libano, Marocco, Oman, Arabia Saudita e Sudan vi sono invece state manifestazioni di protesta che però non sono sfociate in rivoluzioni vere e proprie.

Le motivazioni all'origine di tutte queste rivolte sono molto simili, anche se non sempre coincidenti. Le principali cause sono di ordine politico, legate alla presenza di dittature e monarchie assolute, alle violazioni dei diritti umani e ai livelli altissimi di corruzione. Ulteriori motivazioni sono le rivalità tra Sciiti e Sunniti (come in Siria), le rivalità tribali (ad esempio in Libia), il declino economico, la grandissima disoccupazione, la diffusa povertà e i numerosi problemi legati al grande incremento demografico, come l'ampia percentuale di popolazione composta da giovani colti ma disoccupati. L'aumento dei prezzi dei generi alimentari e la generale scarsità di tali beni hanno inoltre dato un notevole contributo all'esplosione della crisi, perché hanno determinato una situazione di generale precarietà ed hanno acuito le difficoltà delle classi urbane povere. Negli ultimi anni infine sono generalmente migliorati i livelli di qualità della vita e di scolarizzazione, creando nelle popolazioni aspettative alte rimaste totalmente insoddisfatte per la mancanza di riforme di alcun genere.

Un aspetto molto interessante di tutte queste rivolte è che sono state accolte a livello internazionale con grandissima sorpresa. Il mondo politico ed economico

europeo ed occidentale hanno reagito con grande stupore, ormai assuefatti ad un Nord Africa ed un Medio Oriente tranquilli e stabili. I dittatori che dal 2011 sono stati combattuti, imprigionati, cacciati o uccisi venivano regolarmente accolti con tutti gli onori in Europa e negli Stati Uniti: avevano il grandissimo merito di mantenere stabilità nella regione, di contrastare efficacemente le spinte fondamentaliste, di impedire la diffusione dei movimenti terroristici, di creare il clima adatto agli investimenti. Tutto questo ovviamente aveva un prezzo, che associazioni come Amnesty International ricordavano tutti gli anni nei loro rapporti annuali circondati dall'indifferenza generale: violazioni regolari delle libertà fondamentali (libertà di religione, di parola, di associazione, di movimento e del diritto ad un equo giudizio), livelli di corruzione altissimi e fortissima attività repressiva della polizia.

Veniamo ora ad una descrizione generica delle principali rivolte. Descriverò le rivolte in Tunisia ed Egitto per la loro esemplarità ed alcune delle istanze che hanno portato ai moti di protesta in Marocco, ed il modo in cui la crisi è stata affrontata e parzialmente superata, perché ritengo che possa essere un buon esempio di riforme graduali svolte in un contesto democratico. La rivoluzione libica è stata causata principalmente da tensioni tribali ed è degenerata in un deleterio intervento armato straniero e quindi esula dagli scopi di questa tesi. La rivoluzione siriana non ha ancora trovato una soluzione e con l'intervento dei combattenti dell'ISIS si è completamente trasformata nelle sue istanze e nelle sue dinamiche: vi sono ogni giorno notizie di centinaia di morti e ritengo che i tempi non siano ancora maturi per analizzare le cause e le conseguenze delle rivolte.

III.2 Tunisia

La rivoluzione tunisina è conosciuta all'estero come la "Rivoluzione dei Gelsomini", in Tunisia invece è chiamata la "Rivoluzione della dignità". La Tunisia è il Paese da dove tutto è partito in seguito all'autoimmolazione di Mohamed Bouazizi.

Per descrivere alcuni aspetti di questa rivolta trovo che le parole di Tahar Ben Jelloun¹²⁸ siano le migliori dato che non danno solo la piatta descrizione giornalistica, ma esprimono partecipazione diretta al sentimento delle rivolte. È alle sue parole che mi affido per descrivere la scintilla che ha dato fuoco alla miccia della Rivoluzione dei Gelsomini in Tunisia, che ha poi fatto esplodere la bomba della Primavera Araba.

“Non avevo mai sentito parlare della piccola cittadina di Sidi Bouzid. Eppure è lì che tutto è partito. Un incidente banale, frequente, ma così ripetitivo che ha scatenato l’irreparabile.

C’era una volta un uomo di 28 anni, diplomato ma senza un lavoro, che viveva con sua madre, i suoi fratelli e le sue sorelle. Per vivere si era procurato una bancarella [...]. Un venditore ambulante. [...] Questi venditori non hanno i mezzi per aprire un negozio. Sono poveri e vivono alla giornata. [...] Ma esistono dei posti strategici, di grande scorrimento, quindi buoni per le vendite. Questi posti, bisogna ‘pagarli’. Sono consigliate una o due banconote, per l’agente [...].

Mohammed Buaizizi faceva parte di questa popolazione che quotidianamente sgobba per cercare di vivere decentemente. [...] Ma non ha l’autorizzazione. È perseguitato dagli agenti municipali. Rifiuta la corruzione. E comunque non ha risorse. Gli agenti non lo mollano. [...] Quel mattino del 17 dicembre 2010 incontra degli agenti particolarmente cattivi. Non solo gli confiscano quel suo bene particolarmente prezioso, ma uno dei due gli dà uno schiaffo e gli sputa addosso. Suprema umiliazione. [...] La collera monta, Mohamed decide di rivolgersi al comune; nessuno vuole ascoltarlo. [...] Evidentemente nessuno può immaginare che questa umiliazione avrebbe provocato una rivolta ed anche una rivoluzione dalle conseguenze incommensurabili. [...]

Mohamed ha deciso di farla finita. Ma come mai ha deciso di farla finita immolandosi con il fuoco? Questa forma non appartiene assolutamente alla tradizione e alla cultura del Maghreb, e nemmeno dell’Islam [...].

¹²⁸ Tahar Ben Jelloun è nato a Fès (Marocco) nel 1944, vive a Parigi, poeta e scrittore, dopo l’11 settembre 2001 e l’amalgama fatto tra Islam e terrorismo decide di spiegare l’Islam ai bambini ed agli adulti. Nella stessa direzione si colloca il suo impegno nel contesto della Primavera Araba.

Mohamed deve aver visto degli indiani che si immolavano nel fuoco; o forse ne aveva sentito parlare. Questo gesto è spettacolare, ha un significato diretto e non ambiguo. [...] Mohamed lo ha fatto in pubblico, davanti alla sede del governariato [...] Mohamed vuole morire e fare della sua morte un atto utile per gli altri [...].

Il 27 dicembre gli abitanti di Sidi Bouzid hanno manifestato. È l'inizio di ciò che è stato chiamato poi la "rivoluzione dei gelsomini".

[...] Morirà il 4 gennaio. Dieci giorni dopo, è il regime di Ben Ali che rende l'anima al cielo.

[...] Mohamed Buażiżi è così diventato un eroe malgrado il suo corpo. [...] E ciò che è accaduto è semplicemente storico. Non solo la Tunisia si è sollevata con calma e con dignità [...] ma il popolo, sottomesso da ventitré anni a una dittatura silenziosa, è riuscito a liberarsi di Ben Ali, della sua famiglia e del suo clan affarista e mafioso.”¹²⁹

Come mirabilmente descritto da Tahar Ben Jelloun, la scintilla delle rivolte è stato un banale, anche se significativo, episodio di ingiustizia. Le cause profonde però erano tutt’altre.

Le proteste sono iniziate il 18 dicembre 2010 ed hanno portato alla cacciata del presidente dal 1987 El Abidine Ben Ali. In seguito si è avviata la democratizzazione del Paese: le elezioni libere e democratiche hanno visto la vittoria del partito Ennahda, d’ispirazione islamica, in coalizione con i partiti di sinistra Congresso per la Repubblica ed Ettakatol. La situazione politicamente già difficile è precipitata per gli alti livelli di disoccupazione, per l’inflazione dei generi alimentari, per gli scandalosi livelli di corruzione, per la povertà diffusa e per le ripetute violazioni dei basilari diritti umani. Un elemento importante delle rivolte è stato il ruolo avuto dai social network in un contesto di generale scarsa libertà di stampa e di associazione. Numerosi sono stati i morti ed i feriti, principalmente per la violenza posta in essere dalle forze di polizia e dall’esercito nei confronti dei dimostranti.

¹²⁹ Tahar Ben Jelloun, *La rivoluzione dei gelsomini*, Bompiani 2011

In seguito alla fuga di Ben Ali è stato dichiarato lo stato d'emergenza, la Corte Costituzionale ha nominato Fouad Mebazaa come presidente di transizione ed è stato formato un governo d'emergenza, composto da membri del partito di Ben Ali (Raggruppamento Costituzionale Democratico – RCD) e da membri delle opposizioni. Nuove proteste si sono così sviluppate chiedendo lo smantellamento dell'RCD e l'estromissione dei suoi membri dal governo. Il nuovo Primo Ministro Mohamed Ghannouchi il 27 gennaio 2011 ha riformato il governo, escludendo tutti i membri dell'RCD, il 9 marzo, come richiesto dai dimostranti, il partito è stato sciolto. In seguito alle nuove proteste anche Ghannouchi si è dimesso, il nuovo Primo Ministro è Beji Caid el Sebsi.

Il 23 ottobre 2011 finalmente si sono tenute le elezioni per l'Assemblea Costituente, vinte dal partito islamico Ennahda con il 41% dei voti ed il 12 dicembre 2011 Moncef Marzouki, dissidente ed attivista per i diritti umani, è stato eletto presidente.

III.3 Egitto

La rivoluzione egiziana prende le mosse dalla rivolta tunisina. Simbolo della protesta egiziana è diventata Piazza Tahir, la piazza del Cairo dove si sono concentrate le proteste e dove il popolo dei giovani si dava appuntamento tramite i social media. La rivolta egiziana ha assunto numerosi nomi: “Rivoluzione del 25 gennaio”, “Rivoluzione per la libertà” o il più famoso “Rivoluzione della Rabbia”.

Le proteste in Egitto sono iniziate il 25 gennaio 2011 e sono continuate ininterrottamente per 18 giorni, nonostante i tentativi governativi di ostacolarle tramite lo schieramento delle forze di polizia e dell'esercito e l'oscuramento dell'accesso ad Internet. Le rivolte sono state principalmente delle campagne di resistenza civile non violenta, caratterizzate da dimostrazioni, marce, atti di disobbedienza civile e scioperi. Il background dei manifestanti era il più vario: copriva ogni tipo di estrazione sociale, culturale e religiosa.

Le richieste dei dimostranti erano principalmente di tipo politico e legale, denunciavano la brutalità della polizia, l'ingiustizia delle leggi emergenziali, la sistematica violazione del diritto di voto e di parola, la corruzione incontrollabile; un aspetto importante delle rivolte erano le rivendicazioni di tipo economico, come le proteste contro gli alti livelli di disoccupazione, soprattutto giovanile, la fortissima inflazione nei generi alimentari e i bassissimi salari minimi.

Il presidente Hosni Mubarak, presidente dell'Egitto dal 14 ottobre 1981 in seguito all'assassinio del Presidente Sadat, in seguito a scontri sempre più aspri tra forze dell'ordine e manifestanti, l'11 febbraio si è visto obbligato a presentare le sue dimissioni ed a trasferire i propri poteri all'Esercito. I militari hanno immediatamente sospeso il Parlamento e la Costituzione, il civile Essam Sharaf è stato nominato Primo Ministro, ma le proteste di piazza Tahir sono continuate per tutto il 2011.

Dopo un referendum costituzionale svoltosi a marzo 2011 il 23 e il 24 maggio e il 16 e il 17 giugno 2012 si sono svolte le prime elezioni democratiche nella storia egiziana. Il 24 giugno Mohamed Morsi, candidato del Partito Libertà e Giustizia (partito affiliato al movimento internazionale dei Fratelli Musulmani), è stato dichiarato dalla commissione elettorale egiziana Presidente dell'Egitto con il 51,7% dei voti. La situazione tuttavia non si è più stabilizzata, con continue proteste legate, principalmente, all'indizione nel dicembre 2012 di un secondo referendum costituzionale ed agli scontri tra i fratelli musulmani, favorevoli alla nuova costituzione, e le componenti laiche della società civile, contrarie. Le proteste sono continuate diventando sempre più massicce fino alla grande manifestazione del 30 giugno 2012 che ha portato alla deposizione di Morsi da parte dei militari il 3 luglio 2013 ed alla proclamazione del nuovo Presidente Adly Mansour il 4 luglio.

III.4 Marocco

L'ondata di proteste che ha travolto il Marocco nel corso del 2011 è molto interessante ai fini di studio perché sono proteste che sono sfociate, in maniera tutto sommato pacifica, in una riforma democratica della costituzione. Ulteriore elemento distintivo del Marocco sono i grandi passi sulla via della modernizzazione che il Paese ha compiuto a partire dalla salita al trono del re Mohammed VI:¹³⁰ il fatto che il Paese, rispetto a quasi tutti i suoi vicini del Nord Africa, avesse un discreto livello democratico e di rispetto dei diritti umani ha contribuito a che le proteste fossero di tono minore e le reazioni politiche e militari fossero di gran lunga più concilianti.

Le manifestazioni marocchine, nella maggior parte pacifiche e senza scontri rilevanti con la polizia, erano principalmente volte alla richiesta di riforme democratiche, di eguaglianza sociale e di lotta alla corruzione. In nessun caso hanno messo in dubbio o contestato la legittimità della monarchia e del Re, al quale infatti i manifestanti si rivolgevano nella richiesta di riforme per il Governo.

Le proteste vere e proprie, dopo alcune manifestazioni in sostegno delle rivolte egiziane, hanno preso il via il 20 febbraio 2011 (e infatti il movimento di protesta si è chiamato “Movimento 20 Febbraio”) con una grande manifestazione organizzata sui social network chiamata “Giornata della dignità”. Le richieste erano di tipo politico e sociale: riforma costituzionale, miglioramento dei servizi sociali, riconoscimento dei diritti di alcuni gruppi linguistici, la rottura con la logica repressiva di alcuni diritti fondamentali, come i processi sommari per le accuse di terrorismo o le limitazioni nella libertà di parola e di stampa.

¹³⁰ Mohammed VI è il diciottesimo sovrano della dinastia Alawita. Salito al trono il 30 luglio 1999, rispetto al suo predecessore, suo padre Hassan II, ha compiuto numerosi passi sulla via della modernizzazione. Particolarmente importante è che subito dopo la sua ascesa al trono abbia decretato la fine del regime poliziesco ereditato dal padre. Nel 2004 ha poi fatto emanare un'innovativa riforma del diritto di famiglia. Sul piano economico, numerose sono state le riforme da lui avviate, particolarmente degne di nota sono, ai fini di questa tesi, i decisi investimenti sul piano delle infrastrutture (strade, porti) ed il piano di riforma agricola chiamato Plan Maroc Vert. Ovviamente non mancano alcune ombre, ma nel complesso si può dare un giudizio positivo di questo sovrano, decisamente orientato a far crescere il suo Paese ed a modernizzarlo.

Dopo il 20 febbraio le manifestazioni e le proteste si sono diffuse in numerose città del Marocco finché il 9 marzo il Re, in un discorso alla Nazione, annunciava la formazione di una commissione incaricata di redigere le riforme necessarie a rendere il Marocco una vera e propria monarchia costituzionale. Restava tuttavia intoccato il potere di diritto divino del Re. Le manifestazioni sono continuate, anche se in numero via via decrescente, senza particolari incidenti, fino a maggio quando le manifestazioni di Casablanca, Agadir, Rabat e Tangeri sono state disperse violentemente, con morti e feriti, dalla polizia. Il 17 giugno il Re ha annunciato le riforme costituzionali in base alle quali il sovrano ha perso la capacità di influenzare direttamente la politica e la giustizia marocchine dato che sono state nettamente separate l'autorità politica del Re da quella religiosa. Il 1 luglio una votazione plebiscitaria ha approvato le riforme costituzionali.

III.5 Un interessante elemento comune: il ruolo dell'incremento demografico nelle rivolte della Primavera Araba

Uno degli aspetti comuni delle proteste Nord Africane è il ruolo di primo piano svolto dai giovani nell'organizzare le manifestazioni e le rivolte. Secondo Henrik Urdal del Peace Research Institute di Oslo (PRIO) ¹³¹ i Paesi dove proporzionalmente è più ampia la fascia d'età tra 15 e 24 anni sono i maggiormente soggetti a proteste, rivolte, guerre civili e attacchi terroristici. Soprattutto nei Paesi dove c'è un basso livello di occupazione, i giovani vengono facilmente coinvolti in attività al confine con la legalità e in bande, spesso armate.

El Houari Setta, dell'Università Hassan II di Rabat, individua le novità del panorama giovanile marocchino deducibili dai caratteri delle rivolte ¹³² nell'emergere di giovani ai margini dei partiti politici tradizionali (ormai diventati una sorta di fabbrica delle future classi dirigenti), nella presenza di giovani molto politicizzati, desiderosi di giocare un ruolo effettivo nella vita politica del Paese, molto audaci, non timorosi di sfidare il potere costituito e i centri decisionali, e

¹³¹ <http://www.prio.no/People/Person/?oid=19958>

¹³² Queste caratteristiche valgono anche per Egitto e Tunisia.

determinati nel riproporre molte delle domande di democrazia e giustizia sociale che erano state poste ai tempi dell'indipendenza e poi dimenticate.¹³³

I giovani sono diventati così una parte politica impossibile da ignorare.

In Marocco, il principe Moulay Hicham¹³⁴ ha addirittura espresso il suo sostegno al movimento dichiarando:

*“Personalmente aderisco a tutte le iniziative, a tutte le marce che chiedono la democratizzazione del nostro sistema politico. A condizione che siano pacifiche e tolleranti. In questo caso, sembra che questo movimento riunisca tutte queste condizioni e, dunque, vi aderisco”, ed ha anche dichiarato “come marocchino, sono fiero di vedere dei giovani formulare un discorso politico così intelligente”.*¹³⁵

La rivista Cliodynamics dell'Università della California ha pubblicato uno studio estremamente interessante sul ruolo che la crescita demografica ha avuto nello sviluppo delle rivolte nordafricane.¹³⁶

Lo studio parte dalla teoria classica della trappola Malthusiana in base alla quale la crescita economica non conduce ad un incremento della qualità della vita perché al crescere della disponibilità economica la popolazione cresce più velocemente della produttività agricola. Questa tesi è stata smentita dalla rivoluzione industriale, quando lo sviluppo tecnologico portò ad un aumento della produttività nettamente superiore alla crescita della popolazione. Tuttavia questa teoria rimane valida per le società preindustriali, nelle quali la guerra (anche civile) è uno delle conseguenze più importanti della sovrappopolazione. Secondo questa

¹³³ Conference Report, A critical look at the 2011 North African revolutions and their implications, Edited by Issaka K. Souaré and Berouk Mesfin, Hilton Hotel, Addis Ababa, Ethiopia, May 31 2011

¹³⁴ Cugino del re Mohammed VI

¹³⁵ <http://www.yabiladi.com/articles/details/4608/moulay-hicham-tant-marocain-suis.html>

¹³⁶ Andrey Korotayev, Julia Zinkina, Svetlana Kobzeva, Justislav Bozhevolnov, Daria Khaltourina, Artemy Malkov, Sergey Malkov, “A Trap at the Escape from the Trap? Demographic-Structural Factors of Political Instability in Modern Africa and West Asia”, Cliodynamics 2: 276–303, 2011.

teoria quindi la crescita democratica non può che portare all'instabilità sociopolitica.

Tuttavia la Primavera Araba, oltre a giungere completamente inattesa, non sembra avere nessuna comunanza con la teoria Malthusiana dato che i livelli economici, la qualità e le aspettative di vita nei Paesi dove le rivolte si sono verificate erano sensibilmente aumentati negli ultimi decenni, lo stesso può dirsi per il consumo alimentare pro-capite.

Consapevoli dei rischi legati alla trappola Malthusiana, normalmente i Paesi in fase di crescita demografica cercano di rimediare contribuendo ad aumentare la disponibilità alimentare. Questo provoca un ulteriore aumento della crescita demografica, contribuendo a creare una sorta di "bolla giovanile" che provoca notevoli problemi di stabilità politica

“La rapida crescita dei giovani può minare le esistenti coalizioni politiche, creando instabilità. Gruppi giovanili di grandi dimensioni sono spesso attratti da nuove idee e religioni eterodosse, sfidando vecchie forme di autorità. Inoltre, poiché la maggior parte giovani ha poche responsabilità di famiglia e lavoro, possono essere mobilitati in modo relativamente facile per conflitti politici o sociali. I giovani hanno svolto un ruolo di primo piano nella violenza politica della storia recente e l'esistenza di una 'bolla giovanile' (una percentuale insolitamente alta di giovani tra 15 e 24 anni rispetto alla popolazione adulta totale) è stato storicamente associato con periodi di crisi politica. La maggior parte delle rivoluzioni, [comprese] quasi tutte le rivolte del XX secolo nei Paesi in Via di Sviluppo, si sono verificate dove 'bolle giovanili' eccezionalmente grandi erano presenti.”¹³⁷

Anche l'urbanizzazione è un processo che può condurre all'instabilità politica ed è uno degli elementi considerati dalla teoria Malthusiana. La crescita demografica porta ad una sovrappopolazione agricola che, abbinata ad un aumento dei livelli di produttività, spinge numerosi lavoratori agricoli a muoversi verso le città. La popolazione urbanizzata quindi cresce ad un livello superiore rispetto a quella

¹³⁷ Goldstone 2002: 10-11

agricola, aumentando le tensioni sociali (scarsità di cibo, problemi abitativi, disgregamento dei nuclei familiari) soprattutto perché in genere i livelli di disoccupazione restano molto alti. I lavoratori agricoli infatti non hanno le conoscenze e le competenze necessarie ad adeguarsi a contesti urbani e devono adeguarsi a lavori poco qualificati e normalmente poco pagati, la situazione di malcontento che automaticamente si genera è in genere esacerbata dal fatto che la maggior parte di questi migranti è giovane.

Il verificarsi di episodi d'instabilità sociopolitica sembra quindi un fenomeno fisiologico del passaggio demografico tra un sistema economico preindustriale a quello capitalistico,¹³⁸ quando il miglioramento delle condizioni socioeconomiche porta ad un veloce incremento demografico della popolazione.¹³⁹ Per scappare infatti dalla trappola Malthusiana (che abbasserebbe di continuo i livelli salariali) i governi sono obbligati a porre in essere una serie di interventi sociali (politiche alimentari, sanitarie, scolastiche...), questo comporta un aumento esplosivo della popolazione che, abbinato ad una diminuzione della mortalità infantile, porta allo sviluppo di una “bolla giovanile”. Questo numero di giovani è particolarmente incline al radicalismo ed è, inoltre, generalmente soggetto ad alti tassi di disoccupazione e di malcontento oltre ad essere molto urbanizzato. L'insieme di questi fattori rende la “bolla giovanile” una forza potenzialmente molto destabilizzante e molto concentrata. In caso di crisi economica generalizzata sarà molto difficile impedire a questa bolla di esplodere.

¹³⁸ Invece la parte della teoria Malthusiana in base alla quale i redditi sono destinati a rimanere ad un livello di sussistenza è stata falsificata.

¹³⁹ Con il progredire della crescita economica, invece, il mutamento dei valori e dei comportamenti, che accompagna lo sviluppo economico, provoca la progressiva diminuzione del tasso di natalità (basti pensare alle conseguenze demografiche dell'aumento dell'occupazione femminile).

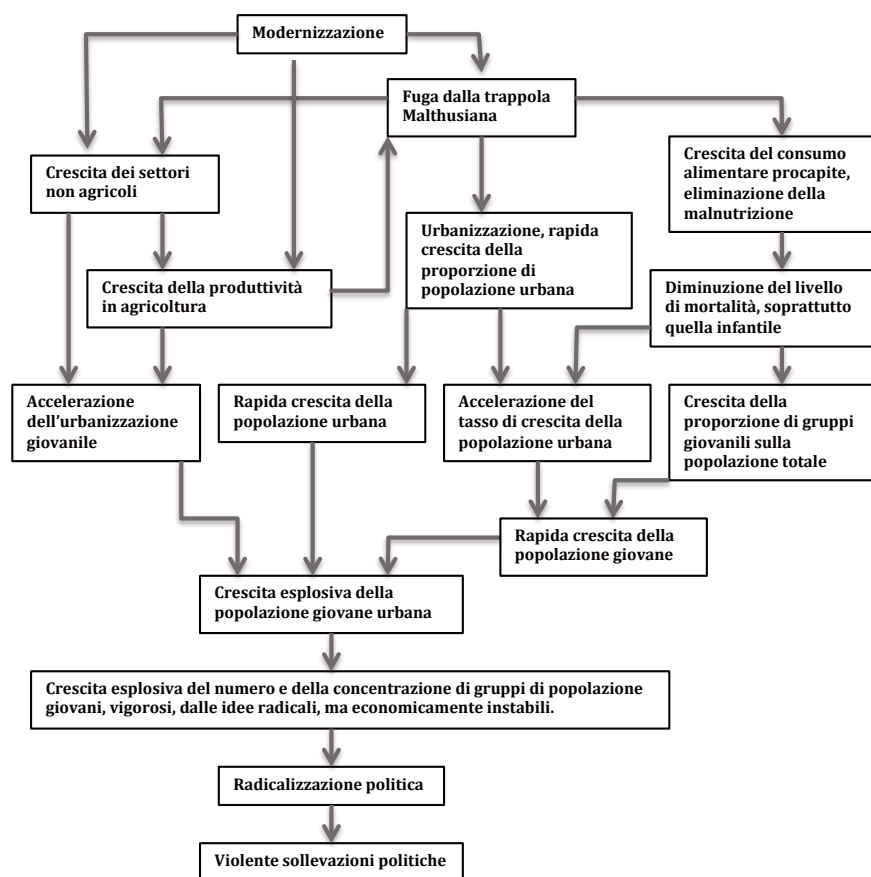


TABELLA 2

FUGA DALLA TRAPPOLA MALTHUSIANA

FONTE: CLIODYNAMICS

Tutti i Paesi Nordafricani colpiti dalle rivolte della Primavera Araba al momento dell'esplosione delle rivolte si trovavano ad un momento della loro crescita demografica molto vicino al culmine della loro "bolla giovanile". Inoltre, nonostante tassi di crescita e di disoccupazione buoni rispetto ad altri Paesi in Via di Sviluppo, la maggior parte delle persone disoccupate faceva parte della fascia d'età tra 20 e 24 anni, in genere con un medio-alto livello di scolarizzazione.

Gli alti tassi di disoccupazione tra i giovani, soprattutto tra quelli con titolo di studio medio-alto, negli ultimi anni ha creato notevoli difficoltà a famiglie già in condizioni precarie. Inoltre, la disoccupazione tra i diplomati ha creato una forte frustrazione ed un forte risentimento verso i governi, incolpati di non adempiere la loro parte di contratto sociale.

Sia in Egitto che in Tunisia ad organizzare i moti di protesta sono stati principalmente i giovani della borghesia cittadina caratterizzati da un tasso di scolarizzazione medio-alto. È per questo che i social network come Facebook e Twitter hanno avuto un'importanza così dirompente: i giovani riuscivano ad organizzarsi sfuggendo i molto controllati canali ordinari, comunicando tra loro in tempo reale, mandando avvisi immediati di pericolo. Forze politiche e di polizia abituate alla repressione brutale si sono trovate spaesate davanti ad un tale tipo di organizzazione. Infine, l'alto livello scolastico dei partecipanti alle proteste può contribuire a spiegare il basso tasso di mortalità e di violenza delle rivolte, anche per l'uso massiccio di documentazione video, inviata rapidamente su internet ad uso e consumo delle agenzie di stampa internazionali, che ha reso la repressione molto più difficile: davanti alle violenze sui manifestanti l'opinione pubblica internazionale ha iniziato a premere sui governi e i presidenti a vita di Tunisia ed Egitto hanno perso l'appoggio, che godevano ormai da decenni, da parte dei governi occidentali.

III.6 Il ruolo dell'aumento dei prezzi dei generi alimentari

Dal 2008 si è osservato a livello internazionale un forte aumento dei prezzi e della volatilità dei generi alimentari, aumento che continua a creare gravi problemi nell'area mediorientale e nordafricana ed è annoverato tra le possibili cause dei sommovimenti politici e sociali della Primavera Araba. L'elevato prezzo internazionale dei generi alimentari è molto importante nel discorso politico del Medio Oriente e del Nord Africa perché il grado di dipendenza dalle importazioni è molto forte e destinato a crescere nel futuro. La regione, infatti, importa circa metà del frumento e dell'orzo necessari al consumo, il 40% del riso e quasi il 70% del mais,¹⁴⁰ è il maggiore importatore di grano del mondo e nella seconda metà degli anni duemila il prezzo del frumento è aumentato del 70%: il previsto aumento della popolazione abbinato ai cambiamenti climatici, che renderanno verosimilmente più frequenti siccità e allagamenti, aumenteranno la dipendenza

¹⁴⁰ Secondo i dati del United States Departments of Agriculture (USDA)

dalle importazioni dei Paesi della regione. Infine i dati sugli alti livelli di denutrizione nella Regione suggeriscono che un gran numero di famiglie sono molto vulnerabili alle variazioni dei prezzi.

Alla fine del 2010 e agli inizi del 2011 i prezzi dei generi alimentari mondiali sono aumentati vertiginosamente, toccando i massimi storici a febbraio 2011. La causa più diretta di questo rialzo è da individuarsi nei terribili incendi che hanno colpito la Russia nell'estate 2010, distruggendo milioni di ettari di grano, e che hanno causato il temporaneo blocco delle esportazioni (la Russia non aderisce al WTO). I picchi dei prezzi sono la prova di un sentimento di sorpresa che ha attraversato i mercati, normalmente, infatti, le cause prevedibili provocano dei trend di prezzo, non dei cambiamenti così repentini.

Sono stati individuati diversi fattori, la loro combinazione ha creato un aumento costante dei prezzi, aumento reso drammaticamente repentino e vertiginoso dagli eventi russi.¹⁴¹

I recenti aumenti di reddito in Cina e India hanno fatto aumentare la domanda globale di generi alimentari e di mangimi, tuttavia questi aumenti hanno seguito un trend costante negli ultimi anni ed erano ampiamente prevedibili.

La generale crescita della popolazione mondiale, non accompagnata dalla crescita della produzione agricola, rimasta ferma dagli anni '80, ha creato una situazione continua di stress per il mercato, rendendo regolarmente la domanda più alta dell'offerta. A ridurre ulteriormente l'offerta si sono aggiunti i cattivi raccolti in zone chiave della produzione cerealicola come Australia, Russia e Sud America, effetto dei cambiamenti climatici, ed il cambio delle politiche e della domanda di biocarburanti: la conversione dell'olio di semi in biodiesel in Europa e Stati Uniti, quella dello zucchero in etanolo in Brasile e quella del mais in etanolo negli USA ha collegato in modo inedito le sorti del mercato dei prodotti energetici con

¹⁴¹ G20, Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Response Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, giugno 2011

quello dei generi alimentari. Negli USA il 30% del mais e il 20% della soia prodotti vengono convertiti in biocarburanti, percentuali che, in seguito alle recenti politiche energetiche, sono destinate ad aumentare. L'uso del mais e degli oli di semi per la produzione di biocarburanti ha generato un diverso utilizzo anche del frumento e degli altri cereali, che sono stati spostati dal consumo umano a quello animale, ed ha quindi provocato un deciso aumento della domanda di riso.

L'accresciuta speculazione finanziaria nei mercati delle commodity agricole in seguito all'indebolimento del dollaro ed alla crisi finanziaria globale. I generi alimentari infatti sono diventati i nuovi "beni rifugio".¹⁴²

La diffusione a livello mondiale delle varietà di piante moderne ad alto rendimento e la riduzione delle possibilità di espansione delle aree coltivabili hanno accresciuto la domanda di fertilizzanti: tra il 2007 e il 2008 il loro prezzo è aumentato più rapidamente di qualunque altro prodotto legato all'agricoltura. L'aumento del prezzo del petrolio influisce sui prezzi dei generi alimentari in due modi: aumento dei costi di produzione e crescita della domanda di biocarburanti. Tuttavia questi aumenti non giustificano gli aumenti dei prezzi dei generi alimentari, dato che dovrebbero riflettersi sui prezzi dei raccolti successivi, non su quelli di mercato attuali.¹⁴³

L'improvviso aumento dei prezzi ha fortemente preoccupato i leader internazionali. Robert Zoellick, presidente della Banca Mondiale, nel febbraio 2011 ha avvisato che:

"I prezzi globali dei generi alimentari hanno raggiunto un livello preoccupante."

¹⁴² P. Abbott, A. Borot de Battisti, Recent Global Food Price Shocks: Causes, Consequences and Lessons for African Governments and Donors, documento presentato all'International Agricultural Trade Research Consortium Analytic Symposium "Confronting Food Price Inflation: Implications for Agricultural Trade and Policies", Seattle, Giugno 2009

¹⁴³ F. De Filippis, La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili, Rivista di Diritto Alimentare, Ottobre-Dicembre 2012

“Gli aumenti dei generi alimentari stanno causando grandi sofferenze alle popolazioni nel mondo.”

Il presidente francese Sarkozy ha espresso preoccupazioni analoghe, annunciando il suo impegno in sede di G8 e G20 a promuovere politiche volte a ridurre la volatilità dei prezzi dei generi alimentari, paventando il rischio di rivolte nei Paesi in poveri e in via di sviluppo.

Stime della Banca Mondiale dicono che gli aumenti dei prezzi potrebbero aver spinto più di 44 milioni di persone oltre la fascia dell'estrema povertà. La FAO ha stimato che gli aumenti del 2007/2008 avevano già portato il numero mondiale delle persone malnutrite da 915 milioni fino a più di 1 miliardo, il più alto numero in più di 40 anni.

Il prezzo dei generi alimentari è intrinsecamente volatile a causa del fatto che la domanda del cibo è caratterizzata da scarsa elasticità. Piccoli cambiamenti nell'offerta possono provocare grandi variazioni di prezzo: variazioni nei tassi di cambio, restrizioni alle esportazioni o disastri naturali sono alcuni esempi dei fattori che influiscono sul prezzo di una derrata alimentare. Le politiche possono mitigare alcuni di questi effetti, tuttavia nel prossimo futuro sembra ragionevole prevedere che i prezzi dei generi alimentari rimarranno alti e molto volatili, infatti le cause dei recenti aumenti sono strutturali e necessitano di politiche di lungo termine per essere risolte.

Non sempre gli alti prezzi internazionali si riflettono in alti prezzi interni: il rapporto tra i due è influenzato da numerosi fattori strutturali quali il grado di dipendenza del Paese dalle importazioni, i costi di trasporto, la competitività, le misure politiche come gli interventi governativi, le barriere commerciali, le tasse e i sussidi. Più uno Stato è fragile e più le sue famiglie saranno vulnerabili davanti ad alti prezzi alimentari: sarà infatti carente nelle infrastrutture e nelle vie di comunicazione, nello sviluppo di una classe sociale economicamente intraprendente, nelle possibilità di mitigare tramite politiche economiche e sociali

gli sbalzi dei prezzi delle grandi quantità di generi alimentari importati. I dati della FAO mostrano come in uno Stato fragile le famiglie a medio-basso reddito spendono circa il 57,5% del loro reddito in generi alimentari, mentre nei Paesi più sviluppati la spesa si attesta sul 49,4%.¹⁴⁴

Gli aumenti dei generi alimentari contribuiscono facilmente e frequentemente alla nascita di moti di protesta: nel 2008 a farne le spese sono stati i governi di Haiti e Madagascar, nel 2011 le maggiori proteste si sono concentrate in Nord Africa e Medio Oriente. Il rapporto tra aumento dei prezzi dei generi alimentari e conflitti armati è biunivoco: l'aumento dei prezzi genera instabilità e l'instabilità provoca ulteriori aumenti dei prezzi.

I conflitti armati sono storicamente un motivo frequente alla base di prezzi alti e di grandi difficoltà alimentari: colpiscono le capacità produttive, commerciali e distributive, provocano morti, malattie e trasferimenti forzati, distruggono il capitale fisico e sociale, colpiscono l'ambiente e l'affluenza scolastica, sottraggono manodopera, distruggono le infrastrutture e bloccano i rifornimenti alimentari, soprattutto a scopo politico-coercitivo.

L'instabilità politica e i conflitti armati provocano entrambi l'aumento dei prezzi dei generi alimentari sia nei mercati locali che in quelli internazionali. Le proteste del 2011 in Nord Africa e nel Medio Oriente sono state in parte causate dall'aumento dei prezzi, ma hanno anche contribuito ad un loro ulteriore aumento. Più un Paese è debole, minori sono le sue capacità di programmare e monitorare programmi e politiche volti a stabilizzare i prezzi e durante i periodi di guerre e conflitti le debolezze strutturali sono esacerbate, anche perché le finanze statali vengono utilizzate per i conflitti e non più nelle spese sociali.

In ogni caso anche i più fragili tra i Paesi hanno alcuni mezzi per limitare l'impatto degli alti prezzi internazionali su quelli domestici quali ridurre le tariffe

¹⁴⁴ The State of Food Insecurity in the World, How does international price volatility affect domestic economies and food security?, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 2011

d'importazione per abbassare i prezzi; abbassare le quantità importate e imporre delle restrizioni alle esportazioni; abbassare le tasse ed incrementare i sussidi per ridurre i prezzi; imporre dei controlli sui prezzi per mantenerli stabili; rilasciare le riserve alimentari per aumentare i rifornimenti.

Durante la crisi dei generi alimentari del 2007 e del 2008 65 dei 77 Paesi in via di sviluppo ha adottato qualche misura di controllo dei prezzi, quelle adottate più frequentemente sono le misure di riduzione delle tasse. La Banca Mondiale ha stabilito un ordine di preferenze tra i diversi metodi di controllo dei prezzi: ha dato il via libera alla riduzione delle tasse, espresso qualche perplessità riguardo all'uso di stock alimentari, protestato contro l'uso di politiche di controllo dei prezzi e di sussidi, scoraggiato fermamente l'uso delle restrizioni alle esportazioni. Ogni Paese tuttavia è libero di fare le scelte che più ritiene opportune.

Tentativi di stabilizzazione dei prezzi raramente hanno un completo successo, anche perché richiedono di essere combinati con misure di sicurezza sociale volte a mitigare l'impatto dell'aumento dei prezzi sulle finanze della popolazione. Alcuni degli strumenti utilizzabili sono:

- Trasferimenti, più o meno condizionati, di cibo, denaro o buoni;
- Pasti scolastici, comprensivi di razioni da portare a casa, idealmente completati da altre misure;
- Lavori pubblici volti alla creazione di infrastrutture pagati in denaro o in cibo;
- Sussidi alimentari;
- Assicurazioni basate sulle previsioni metereologiche.

L'intera area del Nord Africa è caratterizzata da un ampio uso di sussidi al consumo, alla produzione e al commercio dei generi alimentari e dall'adozione metodi di controllo dei prezzi; secondo l'opinione comune quindi, la regione dovrebbe essere poco colpita dalle fluttuazioni nei prezzi.

I prezzi al consumo nei vari Paesi non sono influenzati solamente dalle fluttuazioni internazionali, ma anche da un consistente numero di fattori interni, variabili da Paese a Paese, quali le politiche dei prezzi e dei sussidi, l'utilizzo delle leve fiscali, l'utilizzo delle riserve alimentari, i livelli di infrastrutture, le politiche commerciali e il clima. Tuttavia è importante ricordare che con l'aumento dei prezzi internazionali è necessariamente aumentata la spesa pubblica necessaria a compensare la variazione, dato che tutti i Paesi mediorientali e nordafricani utilizzano sussidi e vari strumenti compensativi dei prezzi. Questi strumenti di politica alimentare devono essere calibrati molto bene perché siano effettivi, altrimenti sono costosi ed inefficienti.

Nei periodi di transizione politica le sfide della distribuzione e delle politiche pubbliche sono esacerbate negli Stati molto dipendenti dalle esportazioni alimentari. In seguito alla rivoluzione tunisina, i Paesi vicini che presentavano eguali motivi di discontento della popolazione hanno adottato una serie di misure d'urgenza: le principali hanno riguardato l'acquisto di derrate alimentari volte a costituire delle riserve.

Nel 2011 in Algeria l'Ufficio pubblico dei cereali in quindici giorni ha ordinato 1 milione di tonnellate di grano con consegna in primavera; in dieci giorni il Marocco ha ordinato 255 mila tonnellate, la Libia 100 mila tonnellate; l'Egitto ha comprato, in soli sei mesi, 4,5 milioni di tonnellate di grano, quasi la quantità acquistata nel corso dell'intero anno precedente.¹⁴⁵

Gli alti prezzi alimentari internazionali possono complicare il management macroeconomico dato che le risorse destinate ai sussidi sottraggono fondi agli investimenti per la crescita e a tutte le misure a lungo termine. Per questo gli alti costi dei generi alimentari possono provocare effetti negativi di lungo termine su un Paese oltre a possibili forti ondate inflazionistiche.

¹⁴⁵ Myriam Berber, *La situation tunisienne préoccupe le monde arabe*, Radio France international, 19 gennaio 2011,

Nei Paesi molto dipendenti dalle importazioni l'inflazione nei prezzi dei generi alimentari crea enormi problemi ai poveri delle città: queste fasce di popolazione infatti spendono la maggior parte del loro reddito nell'acquisto di cibo ed anche un modesto aumento di prezzo può metterli nella condizione di non riuscire ad acquistarne più in quantità sufficiente.¹⁴⁶ Un problema aggiuntivo per i Paesi molto dipendenti dalle importazioni alimentari è l'eccessiva volatilità dei prezzi, che rende ulteriormente difficile pianificare le politiche di controllo dei prezzi e di creazione di riserve alimentari. Le politiche di acquisto convulso di generi alimentari dei Paesi nordafricani, nel periodo di esplosione delle rivolte della Primavera Araba, hanno creato nuovi problemi rispetto a quelli già presenti in un mercato internazionale già stressato dai prezzi eccessivamente alti e dalla forte volatilità; le massicce politiche di acquisto hanno fatto aumentare sensibilmente ed improvvisamente la domanda a livello internazionale, contribuendo ad un ulteriore e deciso aumento dei prezzi. L'indice dei prezzi alimentari della FAO, infatti, nel febbraio 2011 ha raggiunto il picco più alto, subito dopo che la "campagna acquisti" dei Paesi nordafricani e mediorientali era iniziata.

L'insicurezza alimentare, soprattutto se improvvisa e dovuta alla eccessiva volatilità dei prezzi, è un forte elemento di instabilità e, come già detto, una frequente causa di proteste, rivolte e sommovimenti politici. Raramente è l'unica causa perché normalmente va ad acuire problemi sociopolitici già presenti, esacerba gli animi rendendo più intollerabili situazioni tese o difficili. Per la stabilità sociopolitica sono molto più pericolosi i cambiamenti impreveduti e improvvisi nella food security piuttosto che bassi, ma stabili, livelli di sicurezza alimentare: l'insicurezza alimentare non è quasi mai causa di conflitti o tensioni sociali, l'improvviso peggioramento delle condizioni, soprattutto se distribuite in maniera ineguale tra la popolazione, sì. Per questo motivo le politiche sociali e di contenimento dei prezzi sono un ottimo strumento per garantire la stabilità politica e sociale. L'assistenza alimentare è un riconosciuto ed efficace strumento

¹⁴⁶ J.A. Lampietti, S. Michaels, N. Magnan, A.F. McCalla, M. Saade, N. Khouri, A strategic framework for improving food security in Arab countries, Springer, 2010

di costruzione della pace, di ricostruzione della fiducia nelle istituzioni e di ricostruzione del capitale sociale.

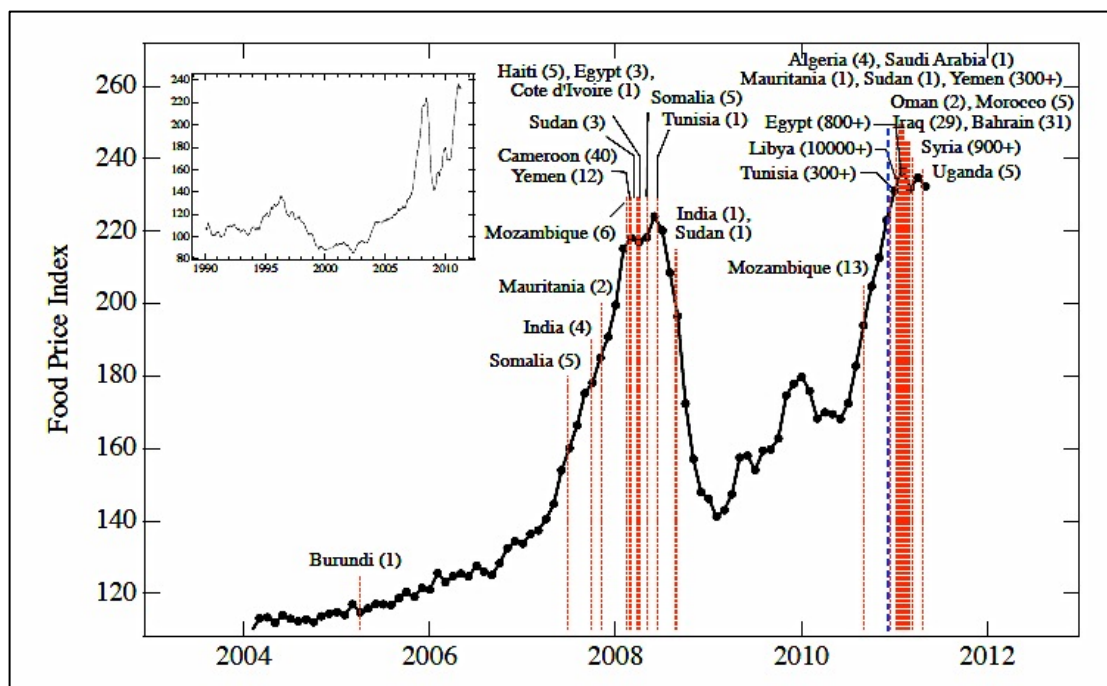


TABELLA 3

LINEA TEMPORALE DELL'INDICE DEI PREZZI ALIMENTARI DELLA FAO DA GENNAIO 2004 A MAGGIO 2011. LE LINEE TRATTEGGIATE VERTICALI CORRISPONDONO ALLE DATE INIZIALI DELLE "RIVOLTE DEL PANE" E DELLE PROTESTE ASSOCIATE ALLE PRINCIPALI RECENTI AGITAZIONI IN NORD AFRICA E NEL MEDIO ORIENTE. IL COSTO TOTALE IN VITE UMANE È RIPORTATO TRA PARENTESI. LA LINEA VERTICALE BLU INDICA LA DATA, IL 13 DICEMBRE 2010, IN CUI UN RAPPORTO È STATO PRESENTATO, DAGLI AUTORI DI QUESTO GRAFICO, AL GOVERNO DEGLI STATI UNITI PER AVVISARE DEL PERICOLOSO LEGAME TRA I PREZZI ALIMENTARI, LE AGITAZIONI SOCIALI E L'INSTABILITÀ POLITICA¹⁴⁷. IL RIQUADRO MOSTRA L'INDICE DEI PREZZI ALIMENTARI DELLA FAO DAL 1990 AL 2011

L'aumento del prezzo del cibo contribuisce all'insicurezza alimentare, ponendo in serio pericolo la sopravvivenza e la salute umane. Tuttavia l'interesse diffuso degli studiosi riguardo al fenomeno si è risvegliato solo in seguito al fatto che in corrispondenza dell'aumento dei prezzi dei generi alimentari, nel 2008 e nel 2010, si sia avuto un così grande numero di rivolte. Tutti gli organi internazionali, infatti, concordavano sul fatto che guerre e conflitti siano un pericolo per lo sviluppo dato che mettono in pericolo la democrazia e tutti i fondamenti dello

¹⁴⁷ M. Lagi, Y. Bar-Yam, Socio-economic impact of the financial crisis: Complex systems scoping analysis, Tech. rep., New England Complex Systems Institute, Dicembre 2010

stato sociale, ma l'insicurezza alimentare può essere da sola una causa di conflitto? Come già detto, anche solo limitandoci ad un confronto storico tra l'andamento dei prezzi alimentari e lo sviluppo delle rivolte e dei sommovimenti politici a livello nazionale, è possibile rispondere affermativamente.

Meno sicuro è il legame tra l'insicurezza alimentare e lo sviluppo di guerre internazionali. Anche se a livello storico esistono casi in cui la ricerca di terre coltivabili o la necessità di alleviare la pressione demografica hanno portato ad invasioni e guerre, al giorno d'oggi le guerre per il cibo (e per l'acqua) si svolgono principalmente tramite politiche commerciali estremamente aggressive.¹⁴⁸ Ovviamente più un Paese è fragile e soggetto a forti importazioni di cibo, più le famiglie di quel Paese sono esposte ai repentini mutamenti di prezzo. Inoltre lo sviluppo di rivolte e guerre ha tra i primi effetti l'ulteriore aumento dei prezzi alimentari, cosicché si crea un circolo vizioso molto difficile da rompere. Parte della correlazione esistente tra l'insicurezza alimentare e il conflitto deriva dal fatto che entrambi i fenomeni sono sintomo di un basso livello di sviluppo, soprattutto se con conflitto intendiamo guerre civili e ribellioni.

Il conflitto civile è infatti, al giorno d'oggi, il tipo prevalente di conflitto e riguarda quasi esclusivamente Paesi a basso sviluppo economico e con alti livelli di insicurezza alimentare. Nel mondo il 65% delle persone con basso livello di sicurezza alimentare vive in sette Paesi: India, Cina, Repubblica Democratica del Congo, Pakistan, Indonesia ed Etiopia. Di questi tutti tranne la Cina hanno sperimentato conflitti civili negli ultimi decenni. Secondo Sobek e Boehmer (2009) i Paesi con un più basso apporto calorico pro capite medio sono più soggetti a sperimentare guerre civili, a prescindere dal loro livello di sviluppo economico, soprattutto se questi Paesi sono anche ricchi di materie prime: essere soggetti, sia per le importazioni che per le esportazioni, alle fluttuazioni dei prezzi dei mercati internazionali aumenta il grado di instabilità economica e quindi politica. Il legame tra shock dei prezzi alimentari e guerre civili spiega anche le

¹⁴⁸ W. Bello, *Le guerre del cibo*, 2009 Nuovi Mondi ed.

correlazioni esistenti tra shock climatici e guerre civili. Un'ulteriore spiegazione del legame tra mondo agricolo e guerre civili è il fatto che le persone che più facilmente parteciperanno ad un conflitto civile sono uomini provenienti dalle aree rurali con istruzione e prospettive economiche limitate: nel momento in cui le possibilità di lavoro calano, la prospettiva della lotta armata diventa più appetibile. Ovviamente queste correlazioni sono necessariamente vincolate al grado di risposta che il singolo Governo riesce a dare, e quindi, in definitiva, al livello di sviluppo economico e democratico del Paese.

Al contrario delle guerre civili, i colpi di stato riguardano più frequentemente Paesi ad alto reddito pro capite, dove le persone si aspetterebbero un surplus sociale maggiore da reinvestire in misure a sostegno della povertà e della sicurezza alimentare. Questo è il caso dei sommovimenti in Nord Africa e Medio Oriente.

Proteste e rivolte non nascono solo per l'aumento dei prezzi dei generi alimentari, esistono anche rivolte legate in altri modi al cibo: sono le rivolte che scoppiano per l'abolizione o la riduzione dei sussidi alimentari, come le rivolte in Egitto del 1977, che hanno provocato circa 800 morti, legate alla soppressione dei sussidi statali.

Nel febbraio 2011 il grano veniva venduto a 8.50-9.00 \$ per bushel,¹⁴⁹ a luglio 2010 a circa 4 \$. L'aumento dei prezzi ha colto gli analisti di sorpresa dato che nel rapporto del gennaio 2010 il Dipartimento di Stato degli USA aveva previsto una maggiore produzione di frumento e prezzi più bassi, lo stesso aveva previsto l'International Grains Council (IGC), previsioni che poi sono state adeguate alle previsioni basate su clima avverso che aveva danneggiato le colture in tutto il mondo. In particolare la Russia ha visto passare la sua produzione annua da 97 milioni di tonnellate nel 2009 a 60 milioni nel 2010: il maggiore importatore di grano dalla Russia era l'Egitto, che ha quindi visto passare le sue forniture negli ultimi sei mesi dell'anno da 2,8 milioni di tonnellate del 2009 a sole 1, 6 milioni

¹⁴⁹ Bushel è la misura di capacità per aridi e liquidi usata nel Regno Unito e per soli aridi in USA e Canada. Negli USA, per convenzione, un bushel equivale a 27,22 kg di grano.

nel 2010. Nel gennaio del 2011 la FAO annunciava che l'indice dei prezzi aveva superato i picchi del 2008: a febbraio c'era stato un ulteriore aumento del 3,4% e i dimostranti protestavano nel maggior importatore mondiale di grano: l'Egitto.¹⁵⁰

In Egitto, come già detto, il principale motivo delle proteste era la richiesta di estromissione del presidente Mubarak, ma numerosi erano anche i legami con l'inflazione dei prezzi dei generi alimentari. La regione del Medio Oriente e del Nord Africa, caratterizzata da scarsa terra coltivabile e penuria d'acqua, importa più cibo pro capite di qualunque altra, circa il 20-25% del suo consumo nazionale: l'aumento dei prezzi alimentari ha aggravato enormemente le rivolte.

La rivolta algerina del gennaio 2011 è stata una risposta diretta alla diffusa disoccupazione e agli alti prezzi di zucchero, latte e pane. La risposta governativa di ridurre i prezzi ha interrotto temporaneamente le proteste, che sono poi ricominciate a febbraio.

In Tunisia i manifestanti agitavano simbolicamente delle baguette, gridando però che potevano affrontare la povertà e la fame a patto che Ben Ali se ne andasse.

In Egitto le famiglie spendevano in media il 40% del loro reddito nel cibo,¹⁵¹ l'inflazione media era del 20% mentre il prezzo di alcuni generi alimentari specifici, come i pomodori, è aumentato fino a dieci volte. La dottoressa Omneya Helmy¹⁵² ha dichiarato che quasi 40 milioni di egiziani, su 83 milioni, si affidano alla tessera per razionamenti e che il sistema di sovvenzionamenti del pane è sommerso dalla corruzione, tuttavia le rivolte nascono da esigenze di giustizia, eguaglianza. Abdolreza Abbassian, economista anziano della FAO, ha dichiarato che la maggior parte di questi Paesi è molto sensibile alle tematiche alimentari, ma che le principali proteste sono arrivate dai giovani delle classi medie, certo non spinti dalla carenza di cibo. La coincidenza tra aumento dei prezzi e rivolte

¹⁵⁰ Sarah Johnstone, Jeffrey Mazo, *Global warming and the Arab Spring, Survival: Global Politics and Strategy*, 53:2, 11-17, marzo 2011

¹⁵¹ M. Curtis, R. Kersley, M. Rana, *Emerging Consumer Survey*, Credit Suisse AG Research Institute, 2011.

¹⁵² Direttore della ricerca al Centro Egiziano di Studi Economici del Cairo - www.eces.org.eg

tuttavia non può essere ignorata, si può quindi ipotizzare che in coincidenza di crisi alimentari la parte di popolazione sensibile alle problematiche politiche di lunga data trovino alleati nelle fasce di popolazione invece più sensibili alle difficoltà alimentari e che questa insolita alleanza porti più facilmente a sommovimenti politici e sociali.

Se i prezzi internazionali continueranno ad essere alti, in tutto il mondo diventeranno sempre più diffusi e frequenti i cambiamenti politici e sociali, anche violenti. Questa prospettiva è allarmante soprattutto perché nei prossimi anni i prezzi dei generi alimentari sono destinati ad aumentare e perché la maggior parte dei Paesi poveri e in via di sviluppo dipende dalla catena di distribuzione mondiale ed è quindi soggetto alle variazioni internazionali di prezzo.

Il fatto che nei Paesi in via di sviluppo siano diffuse forme di agricoltura di sussistenza non attenua la forte interdipendenza dei prezzi e della qualità della vita del mondo globalizzato: molti piccoli produttori del terzo mondo, che in teoria sembrerebbero avvantaggiati dall'aumento dei prezzi, sono in realtà consumatori netti e spendono nell'acquisto di generi alimentari la maggior parte del loro reddito.

Nei Paesi importatori di cibo il potere politico è percepito come diretto responsabile della sicurezza alimentare: nel momento in cui il sistema statale fallisce nel garantire tale sicurezza esso mette in pericolo le radici stesse del proprio potere, provocando un'ampia gamma di reazioni di protesta, le cui richieste oltrepassano generalmente le principali cause alla base della protesta stessa. Nei Paesi caratterizzati da ampie fette di popolazione marginalizzate e vicine alla soglia di povertà il fatto che un sistema di potere riesca a garantire un adeguato livello di sopravvivenza alla popolazione, a prescindere dal fatto che sia autoritario o rispetti o meno i diritti individuali,¹⁵³ garantisce a quello stesso sistema il supporto popolare, che scompare improvvisamente nel momento in cui

¹⁵³ Bisogna ricordare che un certo livello di autoritarismo è generalmente ritenuto necessario nei Paesi in via di sviluppo come unico metodo per mantenere la coesione sociale contro le spinte sovversive e disaggreganti.

questa capacità di sostentamento viene meno. In questi casi infatti larghe fette della popolazione “non hanno più nulla da perdere”, dato che in situazioni di carenza alimentare il diritto alla vita ed alla sussistenza (e cioè i più basilari beni umani) sono già in massimo pericolo.

Pochi osservatori avrebbero predetto i drammatici cambiamenti intervenuti nel mondo arabo. I politici arabi sembravano detenere uno stretto controllo e molte economie stavano crescendo come e più della media internazionale. I livelli ufficiali di povertà dei Paesi arabi erano mediamente inferiori rispetto a molti Paesi asiatici e latino-americani. Le maggiori difficoltà dello sviluppo erano a lungo state identificate nelle difficoltà nella diversificazione economica e nella creazione di posti di lavoro, nelle ineguaglianze sociali e nelle forti insicurezze nell'approvvigionamento di cibo.

Negli anni recenti, il livello di soddisfazione dei cittadini dei Paesi arabi è sensibilmente diminuito,¹⁵⁴ non solo per quanto riguarda gli standard soggettivi di vita, ma anche per quanto riguarda la qualità dei servizi pubblici e il livello di libertà politica. Quasi il 35% della popolazione del mondo Arabo (circa 120 milioni di persone) è insoddisfatto del proprio stile di vita. L'Egitto ha il più alto numero di cittadini insoddisfatti (22,8 milioni) di tutti i Paesi arabi, seguito da Sudan, Iraq, Yemen e Marocco.

Anche il livello di sicurezza alimentare è diminuito in quasi tutti i Paesi arabi, coerentemente con l'inflazione dei prezzi dei generi alimentari. La proporzione di persone senza i mezzi necessari a comprarsi il cibo è aumentata, soprattutto in Egitto e Sudan. In particolare in Egitto, nonostante una crescita costante dagli anni novanta in poi, con conseguente diminuzione di tutti gli indici di povertà, dagli anni duemila si è assistito ad uno stallo nei miglioramenti sugli indici di malnutrizione infantile (passata dal 20 al 30%) e di disoccupazione giovanile (passata dal 20 al 35%).

¹⁵⁴ Fonte: Gallup

I numeri ufficiali mostrano che le politiche di riduzione della povertà hanno avuto un buon successo nei Paesi arabi rispetto alle medie internazionali. Tuttavia i dati sulla malnutrizione infantile mostrano che esistono dei problemi non catturati dalle statistiche sui livelli di povertà. Come può essere che i Paesi arabi si pongano al di sotto della media internazionale quando si tratta di malnutrizione infantile ed invece si pongano al di sopra della media internazionale per quanto riguarda la capacità di ridurre la povertà in concomitanza con la crescita del PIL? È possibile elaborare due ipotesi: innanzitutto i numeri ufficiali potrebbero sottostimare la povertà o sovrastimare il numero di bambini malnutriti nei Paesi arabi; in secondo luogo la povertà misura il reddito mentre la malnutrizione infantile, pur se legata al reddito, riguarda numerosi altri fattori, come le conoscenze di puericultura e nutrizionali oltre che lo status fisico e sociale delle madri.

La maggior parte dei Paesi arabi, anche quelli interessati da proteste minori, hanno affrontato il malcontento popolare con misure a breve termine e dall'impatto immediato, come la riduzione delle tariffe di importazione e delle tasse sul valore aggiunto per ridurre i prezzi dei generi alimentari e dei carburanti e l'aumento dei sussidi. Molto frequenti sono state le misure di aumento dei salari dei lavoratori pubblici e l'aumento dei versamenti dello stato sociale. Algeria, Egitto, Libia, Tunisia, Siria, Giordania, Marocco e Kuwait hanno tutti adottato una o più di queste misure, pochissimi governi tuttavia hanno adottato politiche indirizzate specificatamente alle fasce povere della popolazione o hanno lanciato politiche di lungo termine. Questo tipo di risposte, popolari presso la popolazione ma molto costose, sono state insufficienti nello stimolare una crescita sostenibile e nel ridurre la povertà: oltre a pesare sul budget statale esse distolgono risorse da misure produttive di migliori risultati e maggiormente mirate alle fasce povere della popolazione, limitando i margini disponibili per i necessari aumenti negli investimenti pubblici.

CAPITOLO IV

RISPOSTE NUOVE PER UN MONDO CHE CAMBIA

Sommario: **IV.1** Le prime reazioni alla Primavera Araba; **IV.2** La risposta dell'Unione Europea; **IV.3** Una nuova Politica di vicinato; **IV.4** Le riserve alimentari (commodity buffer stocks); **IV.5** Plan Maroc Vert

IV.1 Le prime reazioni alla Primavera Araba

La Primavera Araba ha colto tutti di sorpresa, dai politici nordafricani agli esperti e politici occidentali. Tutti i Paesi coinvolti presentavano un panorama politico sostanzialmente immobile da più di venti anni e la maggior parte della popolazione non sembrava organizzata né politicizzata: le poche rivolte precedenti al 2010 erano state, infatti, originate da motivi sostanzialmente economici, legati all'aumento dei prezzi dei generi alimentari o alla disoccupazione, senza sfociare in rivendicazioni politiche. Per questo motivo le primissime reazioni non sono state univoche.

La stampa europea si è generalmente schierata a fianco delle rivolte, dalla parte dei popoli oppressi e in favore di un rinnovamento politico e sociale, auspicato spesso in maniera idealistica e senza analisi approfondite della composizione e delle finalità dei movimenti di rivolta. Con questo non voglio dire che il potere costituito meritasse di essere difeso, ma che l'abbraccio incondizionato della causa rivoluzionaria da parte della stampa europea è stato spesso irrazionale ed entusiastico, incapace di analizzare le enormi differenze intercorrenti tra una rivolta ed un'altra e tra i vari gruppi animanti la rivolta.

Al contrario la realpolitik dei Paesi europei ha impedito di reagire in maniera appropriata a quello che era un sommovimento politico e sociale di portata storica. La Francia, visti i rapporti strettissimi che la legavano, e la legano tuttora, ai Paesi nordafricani è l'esempio più lampante di questa difficoltà, comune tuttavia, in maniera minore o maggiore, a tutti i governi europei, tutti firmatari, senza eccezioni, di ogni tipo di accordo e trattato con i governi dittatoriali contestati. Solo il 15 gennaio 2011, vale a dire 24 ore dopo la fuga di Ben Ali,

l'Eliseo si è schierato ufficialmente con i ribelli e così il 18 gennaio 2011 il quotidiano francese Libération in maniera lapidaria scriveva:

*“Passer du jour au lendemain d'un appui total à une dictature à un soutien au mouvement démocratique qui suit n'est pas chose aisée. C'est donc avec confusion et embarras que le gouvernement français s'exprime depuis quelques jours à propos de la Révolution du jasmin”*¹⁵⁵

Anche l'Italia, per bocca del Ministro degli Esteri Franco Frattini, ha mantenuto un profilo “prudente” nelle prime settimane delle rivolte. Quando lo scrittore Tahar ben Jelloun ha accusato Roma e Parigi di eccessiva morbidezza nei confronti dei regimi dittatoriali nordafricani Frattini ha risposto:

“Sono Paesi che garantiscono stabilità al Maghreb e chi dice cose diverse non ha il minimo senso di responsabilità” e “L'impegno di Ben Ali contro il terrorismo non può essere sottaciuto.”

Il 12 gennaio, con le strade di Tunisi piene di morti, Frattini, pur preoccupato, ribadiva:

“Quello algerino e tunisino sono governi che costituiscono un'importante presenza mediterranea anzitutto nella lotta al terrorismo. Noi condanniamo ovunque le violenze, ma sosteniamo governi che hanno avuto coraggio.”

Il 15 gennaio, il giorno dopo la fuga di Ben Ali davanti alle pressioni delle rivolte, Frattini ha infine manifestato il sostegno alle rivendicazioni di libertà e giustizia:

*“L'Italia sosterrà come sempre le scelte del popolo tunisino che auspica fortemente vadano sulla strada della democrazia e della pacifica convivenza” e “L'uscita di Ben Ali ha rallentato le tensioni, è stata una decisione saggia. Adesso il processo deve continuare.”*¹⁵⁶

¹⁵⁵ "Passare da un giorno all'altro dall'appoggio incondizionato a una dittatura al sostegno per il movimento democratico che l'ha rovesciata non è facile. È dunque con confusione e imbarazzo che il governo francese guarda alla Rivoluzione dei gelsomini."

¹⁵⁶ Intervista al Corriere della sera del 17 gennaio, nella quale, tra le altre cose, descrive come totalmente fallimentare il progetto di un'Unione per il Mediterraneo, ribadisce la necessità di mantenere un controllo sul flusso migratorio proveniente dai Paesi della sponda sud e cita come modello di dialogo con le popolazioni di un Paese arabo la riforma dei Congressi

Con il diffondersi delle rivolte in Egitto e in Libia è continuato il difficile ed ambiguo barcamenarsi del governo italiano tra real politik e ascolto delle rivendicazioni dei popoli, fino alla definitiva, ed inevitabile ormai, presa di posizione del 23 febbraio, quando, alla notizia delle sempre più numerose stragi in Libia Frattini si unisce all'ONU e all'UE per chiedere la fine dello spargimento di sangue, dichiarando:

“C'è un limite. Di fronte a quello che sta accadendo non possiamo non levare la nostra voce.”

IV.2 La risposta dell'Unione Europea

Un tempo l'Unione Europea aveva un sistema di sostegno alle politiche agricole che permetteva di mantenere la produzione alta, i prezzi bassi e soprattutto consentiva di disporre di eccedenze a medio-basso costo utilissime a fini geopolitici. In tal modo l'Unione Europea poteva rifornire di generi alimentari i Paesi del Nord Africa, contribuendo alla stabilità di quei regimi, ma, allo stesso tempo, sfamando quelle popolazioni. Con la fine della guerra fredda venne a mancare l'interesse a mantenere quei Paesi nell'area di influenza occidentale e il sistema dei sovvenzionamenti iniziò a sembrare troppo costoso: venne quindi abbandonato. Nel momento di grave difficoltà in seguito alle Primavere Arabe i Paesi europei si sono trovati così privi di armi efficaci nel placare le rivolte, ma soprattutto nell'alleviare la fame e le difficoltà dei popoli.¹⁵⁷

Abbiamo visto come le risposte dei Paesi dell'Unione Europea non siano state sempre all'altezza del mutamento in atto, tuttavia lo European Council on Foreign Relations nel 2012¹⁵⁸ ha sostenuto¹⁵⁹ che, nonostante la situazione economica e politica critica dell'Unione Europea al momento dell'inizio delle

provinciali del popolo realizzata in Libia da Gheddafi: a posteriori non proprio una visione lungimirante.

¹⁵⁷ L. Costato, Editoriale Politica agricola comune e politica mediterranea dell'Europa: una relazione da riscoprire, Rivista di Diritto Alimentare, Ottobre-Dicembre 2011

¹⁵⁸ N. Witney, A. Dworkin, Power Audit of EU – North Africa Relations, ECFR, settembre 2012

¹⁵⁹ Nonostante l'iniziale esclusione di responsabilità “The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors”.

rivolte, essa tuttavia abbia dato una risposta iniziale complessivamente soddisfacente, dato che tutti i Paesi Europei hanno abbandonato, con una certa rapidità, il supporto ai vecchi regimi autoritari per abbracciare le istanze rivoluzionarie (non sempre riformatrici) e così posizionarsi “dal lato giusto della storia” e, in maniera abbastanza inedita, con una risposta guidata proprio al livello della politica estera europea dall’Alto Commissario agli Affari Esteri Lady Catherine Ashton.

Sento di dover ribadire che queste reazioni erano il frutto di un interesse strettamente utilitaristico dell’Unione Europea ad un vicinato politicamente ed economicamente stabile ed erano scevre da idealistici sostegni alla democrazia ed alla libertà.¹⁶⁰

Bisogna anche dire che l’Unione Europea perseverava nell’eurocentrica concezione di politica estera che vede i Paesi nordafricani per l’appunto come “i vicini a sud” e non come membri portanti di una più ampia galassia araba. Questo in passato ha portato a rapporti sostanzialmente inconsistenti con i Paesi del Maghreb e del Mashreq, basati su compromessi con regimi di fatto dittatoriali e fondati esclusivamente su esigenze di sicurezza e non su una vera partnership commerciale.¹⁶¹ In seguito alla rivoluzione, l’analisi politica e socioeconomica si è svolta principalmente attraverso una prospettiva utilitaristica, oltre che, di nuovo, in un’ottica eurocentrica di occidentalizzazione, volta a spiegare i movimenti di rivolta con le stesse categorie applicate ai Paesi dell’ex blocco sovietico. Questo ha portato a un’errata valutazione di quelli che potevano essere i suoi sbocchi politici, con le conseguenti prevedibili delusioni.

¹⁶⁰ Questa precisazione è da intendersi in senso non polemico e non completamente critico. Ritengo che la politica estera di ogni Paese possa, e a volte debba, seguire criteri utilitaristici volti a mantenere una certa stabilità politica ed economica ai suoi confini. Detto questo, è necessario anche che la politica persegua degli ideali volti a tutelare le conquiste basilari della civiltà umana quali i diritti umani e la pace tra le Nazioni.

¹⁶¹ Basti pensare che gli stati nordafricani rappresentano solo il 4% degli scambi commerciali dell’intera UE. *ibid*

La risposta dell'Unione Europea si è articolata in vari settori, ma le linee programmatiche sono contenute essenzialmente in due documenti: la Comunicazione n. 200 della Commissione dell'8 marzo 2011 "Un Partenariato per la Democrazia e la Prosperità condivisa con il Mediterraneo Meridionale" e la Comunicazione n. 303 della Commissione del 25 maggio 2011 "Una risposta nuova per un vicinato in mutamento" alla quale è seguita l'adozione di una nuova PEV. Ma andiamo con ordine.

Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo Meridionale

L'8 marzo 2011 la Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e di Sicurezza al Consiglio europeo al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale",¹⁶² nasceva dall'esigenza di rinnovare gli elementi del partenariato euro-mediterraneo per sostenere tutti i Paesi impegnati nelle riforme politiche ed economiche e dalle proporzioni epiche del cambiamento in atto. Consapevole dell'expertise europeo nel campo delle transizioni dai regimi autoritari a quelli democratici, l'UE si proponeva come guida e sostegno di questo cambiamento. Per questo motivo offriva una revisione completa dei rapporti intercorrenti tra Nord e Sud offrendo di

"[...] far compiere un salto di qualità alle relazioni tra l'UE e i suoi vicini meridionali. Questa nuova impostazione dev'essere inequivocabilmente imperniata su un impegno comune sui valori condivisi. Alla richiesta di partecipazione politica, dignità, libertà e opportunità di lavoro espressa nelle scorse settimane può essere data risposta soltanto adottando riforme politiche ed economiche più rapide e ambiziose. L'UE è pronta a sostenere tutti i suoi vicini meridionali che hanno la capacità e la volontà di avviare simili riforme mediante un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa". È necessario un impegno comune per la democrazia, i diritti umani, la giustizia sociale, il buon governo e lo Stato di diritto. Il partenariato deve fondarsi sui progressi concreti su questi aspetti. [...]"

¹⁶² COM (2011) 200

Vediamo come sia ribadito il principio della condizionalità positiva caro alla storia della politica estera dell'Unione Europea, che torna così a proporsi come una “force for good”. Abbiamo visto, però, come in passato questa forza abbia sortito effetti positivi solo se accompagnata dalla prospettiva dell'adesione. In questo caso, ovviamente, tale prospettiva era da escludere. La frase successiva, tuttavia, denota una maggiore aderenza alla realtà, prendendo atto della necessità di un approccio differenziato:

[...] Occorre un'impostazione differenziata. Nonostante alcuni punti in comune, infatti, ogni paese della regione è diverso e dobbiamo quindi tener conto delle specificità di ciascuno di essi. [...]

Il partenariato doveva essere imperniato su tre settori fondamentali:

1. trasformazione democratica e sviluppo istituzionale (libertà fondamentali, riforme costituzionali, riforma del sistema giudiziario e lotta alla corruzione);
2. maggior sostegno alla società civile ed incremento delle opportunità di scambio;
3. aiuto alla crescita ed allo sviluppo economico sostenibile ed inclusivo (sostegno alle PMI, alla formazione professionale, miglioramento sistemi d'istruzione, sviluppo regioni più povere).

La Comunicazione si suddivide in due parti principali: gli interventi a breve termine e i progetti a lungo termine volti ad aiutare i Paesi coinvolti in transizioni politiche, e possibilmente democratiche, che si annunciavano lunghe e difficili.

Le risposte immediate sono state principalmente aiuti umanitari (per circa 30 milioni di Euro), uno stretto rapporto consolare con gli Stati membri per l'utilizzo ottimale delle risorse e l'attivazione dell'operazione congiunta FRONTEX HERMES 2011 in sostegno all'Italia ed agli alti Paesi frontalieri a rischio di immigrazione di massa;

Le risposte future si articolano su vari punti, tutti ispirati all'idea di un'Europa "force for good".

Un aspetto importantissimo della Comunicazione riguarda la presa di consapevolezza della necessità di un approccio più adattivo e mirato alle esigenze dei diversi Paesi e delle varie popolazioni. La volontà di rendere maggiormente efficace la condizionalità positiva, volta a vincolare gli aiuti all'effettiva realizzazione di riforme specifiche e misurabili, diventa una vera impostazione basata sugli incentivi, secondo il concetto di "more for more", il cui prerequisito di accesso sarà l'indizione di elezioni libere ed eque.

Un secondo aspetto molto importante riguarda la maggiore attenzione allo sviluppo democratico ed alle riforme istituzionali dei Paesi partner, promossi tramite il sostegno ad ONG e società civile (attraverso la creazione dell'apposito Strumento di vicinato per la Società Civile), oltre che alla riforma della Pubblica Amministrazione e alla lotta alla corruzione.

In terzo luogo, l'UE si propone di prestare una maggiore attenzione alle sfide della mobilità, rafforzando le capacità di tutti i Paesi mediterranei in materia di frontiere, migrazione e asilo, lanciando partenariati per la mobilità, rivolti principalmente a ricercatori, imprenditori e studenti.

Dal punto di vista economico, numerosi sono i settori d'intervento individuati: le carenze economiche sono state infatti la causa scatenante delle tensioni nell'area e la necessità di un rilancio delle economie, unita ad una distribuzione più equa della ricchezza, è alla base di tutti i tentativi di stabilizzazione politica e democratica. Il rilancio delle economie dovrà passare dalla promozione delle Piccole e medie imprese e dalla creazione di posti di lavoro, dal coinvolgimento delle istituzioni finanziarie internazionali (BEI e BERS), dall'adozione di norme preferenziali paneuromediterranee (sulla liberalizzazione di scambi e servizi e sulle norme di conformità dei prodotti industriali) e dalla creazione di aree di libero scambio, in particolare per i settori dell'agricoltura e della pesca. Un settore da

valutare attentamente sarà anche quello della cooperazione settoriale in quattro ambiti chiave: energia (fossili e rinnovabili), agricoltura, istruzione e telecomunicazioni. Riguardo al settore agricolo si cita espressamente il rincaro dei prezzi dei generi alimentari come uno dei motivi alla base dell'urgenza dell'intervento dell'UE nell'aiutare i Paesi partner a migliorare la loro efficienza e produttività. A tale fine viene individuata una nuova possibile iniziativa della Commissione, lo Strumento Europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, basato sulle migliori pratiche UE per l'agricoltura e lo sviluppo rurale¹⁶³.

Il settore finanziario vede una conferma dei fondi d'investimento già individuati e dei programmi di assistenza bilaterali dello Strumento di vicinato e partenariato, saranno inoltre incoraggiati gli investimenti del settore privato e i contributi degli Stati membri al fondo investimenti per la politica di vicinato.

Infine, viene riconosciuto come fondamentale per il futuro il ruolo della cooperazione regionale, soprattutto per i progressi di pace in Medio Oriente, con particolare riguardo al ruolo che la Turchia potrebbe svolgere in questo ambito. A questo riguardo viene riconosciuta l'importanza del processo di Barcellona e dell'Unione per il Mediterraneo, nonostante l'applicazione di quest'ultima non abbia ottenuto i risultati auspicati. Di fatto i migliori risultati sono stati ottenuti nei settori che hanno permesso di ottenere benefici concreti nei settori ambientale, commerciale e sociale. Analogamente l'Unione per il Mediterraneo necessiterà di una riforma per potenziare il suo ruolo catalizzatore di progetti concreti volti alla creazione di posti di lavoro e di crescita e per diventare attore principale nell'avanzamento del processo di pace in Medio Oriente.

¹⁶³ “La combinazione dei recenti avvenimenti nel Mediterraneo meridionale e del rincaro dei prezzi dei generi alimentari dimostra l'urgenza di un intervento dell'UE che possa aiutare i paesi partner a potenziare l'efficienza e la produttività del settore agricolo e a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. La Commissione potrebbe contribuire allo sviluppo rurale tramite una nuova iniziativa - lo Strumento europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Il programma, che si baserebbe sulle migliori pratiche dell'UE utilizzate per lo sviluppo delle aree rurali, integrerebbe azioni di sostegno agli investimenti e di consolidamento delle capacità amministrative, al fine di modernizzare la produzione agricola e ad allinearla con le norme UE di qualità e sicurezza alimentare, e potrebbe essere sviluppato in stretta collaborazione con la FAO, la Banca mondiale e forse la BEI.”

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento

Una seconda risposta ai mutamenti in atto è arrivata il 25 maggio 2011 con la Comunicazione congiunta della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento".¹⁶⁴

Questo documento inizia con un'affermazione che sa di sfida programmatica:

*"L'UE deve essere all'altezza delle sfide storiche del nostro vicinato."*¹⁶⁵

Scopo della comunicazione è continuare e rilanciare il riesame della PEV iniziato nel 2010, per rafforzare il partenariato tra l'UE e i Paesi del vicinato al fine di costruire e consolidare democrazie sane, realizzare una crescita economica sostenibile e gestire collegamenti transfrontalieri. In pratica crea una cornice quadro per il nuovo Partenariato introdotto a marzo. Scopi principali della PEV rinnovata dovrebbero essere: a) fare da cornice agli sforzi bilaterali degli Stati per farli convergere a sostegno di obiettivi politici generali e b) catalizzare il sostegno di tutta la comunità internazionale al cambiamento democratico e allo sviluppo economico della regione. Sono ribadite l'importanza della responsabilità reciproca e dell'impegno condiviso a favore dei valori universali, ma evidenziate anche la maggiore accentuazione della differenziazione accompagnata alla possibilità di più strette integrazioni e collaborazioni economiche e politiche. La differenziazione, sia in termini di impegni presi che di eventuali maggiori benefici, diventa così un elemento essenziale della nuova PEV, differenziazione calibrata sulle esigenze del Paese partner, ma che non potrà mai prescindere dall'impegno a sostegno dei

¹⁶⁴ COM (2011) 303

¹⁶⁵ A questo riguardo nella scheda finanziaria legislativa troviamo un richiamo puntuale alla comunicazione dell'8 marzo: "Con l'offerta di un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa" l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia, che potrebbe espandersi ad altri paesi. Per avanzare senza esitazione sulla via della trasformazione democratica, questi paesi hanno bisogno di sostegno per riformare le loro istituzioni e rilanciare la crescita economica. Le loro popolazioni hanno inoltre bisogno di vedere che l'UE è pronta a dare assistenza in questo periodo di trasformazione entusiasmante ma difficile."

diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Dunque, una fortissima condizionalità positiva e negativa.¹⁶⁶ A questo proposito si dichiara apertamente:

“L’UE si atterrà alla sua politica di ridurre le relazioni con i governi coinvolti in violazioni dei diritti umani e delle regole democratiche, eventualmente facendo ricorso a sanzioni mirate e ad altre misure politiche. Laddove adotterà tali misure, non soltanto manterrà, ma rafforzerà il suo sostegno alla società civile.”

Fini di questa nuova strategia di vicinato sono:

- Sostenere i progressi verso una democrazia a tutti gli effetti, adeguando il sostegno dell’UE ai Paesi partner in base ai progressi compiuti in questa direzione. A tal fine l’UE intende istituire partenariati con le organizzazioni della società civile, promuovere la libertà dei mezzi di informazione, potenziare i dialoghi sui diritti umani ed istituire un Fondo europeo per la democrazia. Contemporaneamente l’UE intende intensificare la cooperazione sulle politiche e la sicurezza, rafforzando il suo impegno nei conflitti di lungo periodo, promuovendo un’azione congiunta con i partner della PEV nelle sedi internazionali sulle questioni della sicurezza e, soprattutto, allineando le politiche UE a quelle dei suoi membri.
- Promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile, incentivando la cooperazione settoriale e le politiche in grado di assicurare un migliore sviluppo di piccole e medie imprese, rafforzando la cooperazione industriale, avviando programmi di sviluppo per affrontare le disparità economiche tra regioni e varando programmi a sostegno della agricoltura e dello sviluppo rurale. Un elemento fondamentale sarà lo sviluppo di relazioni commerciali più strette, attraverso le zone di libero scambio globali e approfondite (DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Areas) che prevedono il graduale smantellamento delle barriere commerciali e mirano alla

¹⁶⁶ Alla politica “*more for more*” si aggiunge quindi quella “*less for less*”. Questo approccio non è veramente innovativo, innovativa sembra però la fermezza con cui si annuncia di volerlo applicare.

convergenza normativa oltre che, per i partner più avanzati, una possibile graduale integrazione economica con il mercato interno dell'UE.

- Istituire partenariati regionali efficaci nell'ambito della PEV, offrendo quindi a Paesi molto diversi fra loro partenariati personalizzati, ma inclusi nell'ambito di una politica unica, basata sulla responsabilità reciproca. Per il Mediterraneo Meridionale è previsto l'avvio del Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo Meridionale contenuto nella comunicazione dell'8 marzo, alla quale questa seconda comunicazione aggiunge le necessità di una trasformazione democratica e sviluppo istituzionale, un partenariato con le persone ed uno sviluppo economico sostenibile ed inclusivo. A tale fine l'Unione per il Mediterraneo dovrebbe organizzare una cooperazione regionale orientata ai risultati attraverso un approccio più pragmatico basato sui progetti. Anche la mobilità transfrontaliera, insieme al sostegno economico e finanziario ed alla partnership economica e commerciale, diventa un incentivo alla realizzazione di riforme democratiche.
- Creare un quadro strategico e programmatico semplificato e coerente, definendo in modo più chiaro le priorità mediante un orientamento politico più forte e sulla base di parametri di riferimento più precisi.

Le conclusioni della comunicazione, accanto ai ribaditi motivi idealistici di democrazia e pace, esplicita anche le finalità più utilitariste¹⁶⁷ del progetto, che dovrebbe avere risvolti positivi nei campi commerciale, energetico, di sicurezza e di tutela ambientale.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Utilitariste, ma non sbagliate. Un approccio maggiormente attento ai risvolti economici del Partenariato è probabile che abbia maggiori prospettive di successo.

¹⁶⁸ “Il nostro vicinato offre preziose possibilità d'integrazione e di cooperazione reciprocamente vantaggiose, come ad esempio una forza lavoro consistente ed altamente qualificata, ampi mercati ancora da sviluppare e soluzioni vantaggiose per tutti in materia di sicurezza energetica. La cooperazione con i nostri vicini è l'unico mezzo per fronteggiare le sfide e le minacce che non conoscono frontiere: il terrorismo, la migrazione irregolare, l'inquinamento dei mari e dei fiumi comuni. Grazie a questa cooperazione possiamo prendere le misure necessarie per eliminare le fonti d'instabilità e di conflitti nella regione.”

IV.3 Una nuova Politica di vicinato

Il programma SPRING

Il 26 settembre 2011 sono state adottate quattro decisioni volte a sostenere le politiche verso il sud Mediterraneo e a mettere in atto la “risposta nuova ad un vicinato in mutamento”. Lady Ashton le presentava con queste parole:

*“The European Union was the first to offer a serious response to the Arab Spring. This new set of decisions is the result of the new and ambitious European Neighbourhood Policy launched in May and it confirms that the EU has made it one of its main priorities to support ‘deep’ and sustainable democracy, but also economic recovery, in North Africa and the Middle East”*¹⁶⁹

Le quattro decisioni riguardavano l’ampliamento dell’offerta e dei fondi per il programma Erasmus Mundus, la creazione di nuovi fondi per il sostegno alle aree più povere della Tunisia, un programma volto a rafforzare il sostegno alla società civile e, soprattutto, l’adozione del programma SPRING ¹⁷⁰ (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth – supporto al Partenariato, alle riforme e alla crescita inclusiva).

Il programma SPRING aveva una dotazione di 350 milioni di Euro per il biennio 2011/2012 (dotazione aumentata a 390 milioni per la riallocazione di 40 milioni inizialmente destinati alla Siria)¹⁷¹ ed era un piano di rapido intervento volto a finanziare tutte le iniziative utili ad accelerare la realizzazione di una democrazia effettiva e a rilanciare processi di crescita sostenibili, anche tramite il supporto a progetti già avviati. Caratteristiche fondamentali di tali progetti è che rispettino i criteri dell’approccio differenziato e del “more for more” indicati nelle comunicazioni di marzo e di maggio. I Paesi coinvolti erano Egitto, Marocco, Tunisia e Giordania e le aree tematiche erano la transizione democratica (tutela

¹⁶⁹ “L’Unione Europea è stata la prima ad offrire una seria risposta alla Primavera Araba. Questa nuova serie di decisioni è il risultato della nuova e ambiziosa Politica Europea di Vicinato lanciata a maggio e conferma che per l’UE una delle sue principali priorità è supportare una democrazia piena e sostenibile, ma anche la ripresa economica, in Nord Africa e in Medio Oriente”

¹⁷⁰ C(2011)6828

¹⁷¹ Finanziata con i fondi ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument)

dei diritti umani e delle libertà fondamentali, governance democratica, libertà di espressione e associazione, miglioramenti nell'amministrazione pubblica) e il rilancio economico (miglioramento della legislazione degli affari, riduzione delle diseguaglianze interne di sviluppo, promozione delle piccole e medie imprese).

I risultati sono stati analizzati nella Comunicazione congiunta “ Realizzare una nuova Politica Europea di Vicinato”¹⁷² accompagnata dal Report “Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa: Rapporto sulle attività nel 2011 e Roadmap per le attività future”¹⁷³ e da dodici Report di progressi paese per Paese. In tali documenti viene valutata positivamente la condizionalità positiva, evidenziando come i principi della differenziazione e del “more for more” abbiano portato ad un incremento dei finanziamenti per i Paesi virtuosi nel cammino della democrazia e delle riforme e ad una diminuzione parziale o totale (come in Siria) per i Paesi che non hanno intrapreso tale cammino. Inoltre, in tali documenti si valuta positivamente l'esperienza del programma SPRING per il contributo da esso dato alla credibilità dell'UE e del suo nuovo approccio nella regione, per l'aver aumentato l'interesse dei Paesi partner, per aver accresciuto l'efficienza e la velocità della risposta europea alle necessità dei Paesi partner, per aver contribuito ad un effettivo coordinamento con gli Stati membri nella preparazione di nuove iniziative e per aver migliorato il potenziale coinvolgimento della società civile

Nel novembre 2013 le risorse per i partner della sponda sud del Mediterraneo sono state considerevolmente aumentate: i fondi destinati al programma SPRING sono stati di 150 milioni di Euro, allocati in base al criterio del “more for more” a Giordania, Libano, Libia, Marocco e Tunisia, e 314 milioni di Euro sono stati stanziati a Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia per i programmi di cooperazione nei campi dell'agricoltura, dell'ambiente, dello sviluppo delle piccole e medie imprese, dell'educazione e della protezione delle fasce più vulnerabili di popolazione. Ulteriori 12 milioni di Euro sono stati assegnati ai programmi di

¹⁷² JOIN (2012)14

¹⁷³ SWD (2012)121 final

cooperazione regionale (per i progetti giovanili e per l'Unione per il Mediterraneo).

Gli accordi di libero scambio globale e approfondito – DCFTA¹⁷⁴

La creazione delle zone di libero scambio tra l'Unione Europea e i Paesi del Mediterraneo è sempre stata vista come un modo per mettere in atto la politica del “more for more”, rendendo più appetibili le riforme nel settore dei diritti umani e della democrazia, e come un modo per affrontare i grandi problemi di instabilità politica e le difficoltà socioeconomiche della regione. Le zone di libero scambio, infatti, portano grandi benefici economici e vantaggi reciproci per l'aumento della concorrenza e l'ampliamento dei mercati. In periodi di crisi economica, tuttavia, creare aree di libero scambio è particolarmente difficile se le parti in causa temono che da esse possa derivarne una contrazione degli affari, seppur minima e temporanea. Le DCFTA, tuttavia, mantengono uno dei difetti di quasi tutte le iniziative elaborate dall'UE per i suoi Paesi Partner: riguardano i rapporti verticali tra l'Unione Europea e i suoi partner, ma non influenzano in alcun modo i rapporti orizzontali tra i Paesi mediterranei tra di loro, non incoraggiando in alcun modo un'integrazione regionale inter-araba e tenendosi ben lontani dalla prospettiva di un'Area di libero scambio paneuromediterranea

Gli accordi di libero scambio sono negoziati dall'UE con alcuni partner per migliorare le condizioni di accesso al mercato e il clima degli investimenti e per supportare le riforme economiche, ovviamente dovranno contenere i regolamenti necessari a far convergere le normative legate al commercio ed agli investimenti, si baseranno sugli attuali Accordi Euro-mediterranei di Associazione e sui Piani di Azione e si baseranno sulle effettive esigenze dei singoli Paesi partner.

Nel dicembre 2011 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare le consultazioni per la stipula dei DCFTA con Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia. I negoziati per un Accordo tra l'Unione Europea e il Marocco sono stati lanciati nel 2013 e continuate nel 2014, nel 2014 i negoziati per un accordo con la

¹⁷⁴ Deep and Comprehensive Free Trade Agreements

Tunisia hanno fatto dei buoni progressi mentre con la Giordania non si è ancora conclusa la fase preparatoria ai negoziati e con l'Egitto è iniziato il dialogo esploratorio. Tuttavia, nel 2015 ancora nessun Accordo è stato stipulato e gli scambi commerciali nella Regione sono pesantemente influenzati in senso negativo dalla difficilissima situazione geopolitica che si è creata.

Il programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale - ENPARD¹⁷⁵

Il programma ENPARD è una delle iniziative lanciate per attuare la nuova politica europea di vicinato. Questo programma nasce dal riconoscimento dell'importanza dell'agricoltura in termini di food security e food safety, produzioni sostenibili e lavoro rurale ed è stato lanciato dalla Commissione in una Conferenza svoltasi a Bruxelles il 31 maggio e il 1 giugno 2012 con i rappresentanti di tutti i Paesi parte della Politica Europea di Vicinato. Il Commissario Dacian Cioloş (Agricoltura e Sviluppo Rurale) ha aperto la Conferenza con queste parole:

*"With this conference, the European Commission sends a very clear signal of our willingness to put agriculture at the heart of our relationship with our neighbours and friends south and east. Concretely, we are ready to share our experience, our know-how, in the framework of a solid partnership for rural development and for the sustainable valorisation of these regions' agricultural potential. That is the meaning of ENPARD programmes. It is not merely about funding, but also about working methods, which have been shown to be effective, in particular during the accession of the new EU Member States"*¹⁷⁶

Questo nuovo programma è stato pensato per aiutare i Paesi partner ad operare in maniera più efficace nei mercati stranieri, a beneficiare pienamente dei futuri

¹⁷⁵ European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development

¹⁷⁶ "Con questa conferenza, la Commissione europea invia un segnale molto chiaro della nostra volontà di mettere l'agricoltura al centro del nostro rapporto con i nostri vicini e amici a sud e ad est. Concretamente, siamo pronti a condividere la nostra esperienza, il nostro know-how, nel quadro di una solida partnership per lo sviluppo rurale e per lo sfruttamento sostenibile del potenziale agricolo di queste regioni. Questo è il significato dei programmi ENPARD. Non è soltanto un problema di finanziamento, ma anche di metodi di lavoro, che hanno mostrato di essere efficaci, in particolare durante l'adesione dei nuovi Stati membri dell'Unione Europea"

accordi di libero scambio e a stimolare lo sviluppo agricolo e rurale a lungo termine¹⁷⁷ sfruttando l'expertise che l'UE ha acquisito nel riformare il settore agricolo nei Paesi nella fase di pre-ammissione. Aperto a tutti i Paesi, per quanto riguarda il sud Mediterraneo l'ENPARD si è inizialmente concentrato su Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia, per poi estendersi anche ad Algeria e Libano, dove, con l'aiuto di rappresentanti governativi, società civile e istituti di ricerca e il supporto del Centro Internazionale di Alti Studi Agronomici Mediterranei, sono state individuate le sfide chiave e le priorità per ogni Paese. Una volta individuati gli ambiti di intervento, ogni Paese coinvolto dovrebbe preparare, di concerto con l'UE, dei piani di lavoro pluriennali. Nel 2015 i fondi destinati a tale programma erano di 63 milioni di Euro

Accordo tra l'UE e il Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli e i prodotti della pesca¹⁷⁸

Con la risoluzione del Parlamento Europeo del 16 febbraio 2012¹⁷⁹ è stato approvato l'Accordo tra l'Unione Europea e il Marocco concernente misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli e i prodotti della pesca¹⁸⁰ che risponde contemporaneamente alle esigenze alla base dei DCFTA e dell'ENPARD: apertura dei mercati e sviluppo del settore agricolo come modo per realizzare il progetto di una nuova PEV e come reazione ai mutamenti epocali avvenuti in Nord Africa. Convincenti sono, inoltre, le basi economiche:

- il saldo positivo dell'Unione Europea negli scambi di beni con il Marocco ha raggiunto nel 2010 i 5,4 miliardi di Euro;
- per i prodotti agricoli e della pesca il saldo positivo dell'UE con i Paesi del Mediterraneo meridionale era nell'ordine dei 4 miliardi di Euro, ma con il Marocco nel 2010 vi era un disavanzo di 871 milioni di Euro;

¹⁷⁷ Tre le aree di intervento: - migliorare le condizioni di vita agricole facilitando la crescita economica, la distribuzione di opportunità di lavoro per i giovani e lo sviluppo sostenibile delle aree rurali; - incrementare la produttività migliorando contemporaneamente gli standard qualitativi; - migliorare le capacità organizzative ed istituzionali dei Paesi partner.

¹⁷⁸ P7_TA(2012)0055

¹⁷⁹ Che entrerà in vigore il 1 luglio 2012

¹⁸⁰ 2012/2522(RSP)

- gli scambi di prodotti agricoli e della pesca rappresentano circa il 18% delle esportazioni marocchine;
- l'agricoltura da sola rappresenta tra il 15 e il 20% del PIL del Marocco, il 12% delle sue esportazioni e assorbe il 38% della sua forza lavoro (con punte del 73% nelle aree rurali)

L'Accordo prevede la liberalizzazione con effetto immediato del 55% dei dazi doganali sui prodotti marocchini e la liberalizzazione entro 10 anni dei prodotti dell'UE. Il testo prevede una serie di misure di salvaguardia, per esempio permettendo solo un aumento moderato delle quote di scambio su alcuni prodotti considerati sensibili (quali pomodori, fragole, cocomeri e aglio). Inoltre, sono previste delle quote di scambio che variano secondo la stagione per evitare distorsioni sul mercato UE e l'obbligo per i prodotti marocchini di rispettare gli standard sanitari europei. Data l'importanza del settore agricolo marocchino, questo accordo avrà un ruolo chiave nel promuovere lo sviluppo economico e la stabilizzazione politica del Paese. Contemporaneamente avrà importanti effetti sulla food security e la food safety del Paese dato che prevede espressamente la condivisione delle migliori pratiche agricole e da particolare rilevanza al rispetto delle misure sanitarie e fitosanitarie.

Secondo José Bové, europarlamentare francese del gruppo dei Verdi, uno dei responsabili del Rapporto sull'Accordo, tale Accordo sarebbe stato da rifiutare nettamente perché esso pone l'agricoltura europea in una condizione di concorrenza insostenibile a causa dell'enorme disparità esistente con il costo del lavoro marocchino¹⁸¹ e perché privilegia nettamente un'agricoltura industrializzata e capitalizzata a scapito dell'agricoltura familiare e contadina, non portando quindi nessun beneficio alla maggior parte della popolazione agricola marocchina. Queste posizioni possono essere condivisibili, ma dimenticano che la nuova PEV è concepita come una politica di aiuto e il Marocco è considerato uno dei migliori partner del sud dell'Unione Europea: è ovvio che un accordo volto ad aiutare il

¹⁸¹ Il costo di un operaio marocchino è di 5€ al giorno, quello di un operaio spagnolo di 50€

Marocco debba essere più vantaggioso per esso che per l'Unione Europea. Allo stesso tempo, è vero che la piccola agricoltura familiare, quasi esclusivamente di sussistenza o rivolta al mercato interno, probabilmente non verrà particolarmente avvantaggiata da questo Accordo, ma è anche vero che esso include una certa circolazione di idee per l'adozione di best practices agricole e per una migliore gestione dei sistemi idrici, prevede il rispetto delle norme sanitarie e fitosanitarie europee, contempla un certo controllo sui diritti dei lavoratori, porterà ad un incremento del valore delle esportazioni marocchine (con conseguente aumento del saldo positivo) e soprattutto, dimostrando a tutti gli altri Paesi della regione come l'Unione Europea metta veramente in pratica la politica del “more for more”, consentirà all'UE di avere una valida moneta di scambio nell'attuare la famosa condizionalità positiva. Tutti questi aspetti, se pure indirettamente, avranno effetti positivi sull'intera popolazione rurale.

IV.4 Le riserve alimentari (commodity buffer stocks)

Come ho già accennato, le prime misure che i Paesi vicini alla Tunisia hanno adottato per evitare il “contagio” sono state misure tampone, volte a risolvere il problema dell'aumento dei prezzi dei generi alimentari, causa scatenante delle rivolte, ma non i problemi strutturali quali povertà, ineguaglianze, corruzione, disoccupazione giovanile ed emergenza abitativa. La costituzione di stock di cereali è stato il principale strumento per rallentare l'aumento dei prezzi e rendere le oscillazioni meno marcate.

L'Associazione Actionaid¹⁸² sostiene che la volatilità dei prezzi e il loro aumento sono due fenomeni diversi ma fortemente interconnessi che producono un impatto sul benessere e sulla sicurezza alimentare delle persone, siano esse produttori e/o consumatori. Tuttavia, nel quadro delle politiche per la stabilizzazione dei prezzi, scarsa attenzione è stata data al ruolo positivo che possono svolgere le riserve alimentari (buffer stocks) che, invece, dovrebbero

¹⁸² Roberto Sensi, Aulo Re et al., Granai contro la crisi. Il ruolo delle riserve alimentari per ridurre la volatilità dei prezzi e sostenere lo sviluppo agricolo, Actionaid, 2011

essere considerate come uno strumento necessario all'interno di una più ampia politica agricola orientata alla sicurezza alimentare, la stabilizzazione dei prezzi, la protezione dei consumatori a basso reddito e dei contadini ed il sostegno alla produzione. Come nel caso di Algeria ed Egitto, secondo le rilevazioni FAO ben 25 Paesi in via di sviluppo (su 81 analizzati) hanno fatto ricorso a stock alimentari per contrastare l'aumento dei prezzi. Questo metodo, tuttavia, presenta numerose controindicazioni quali costi molto elevati di approvvigionamento e gestione, rischi di deterioramento delle riserve, problemi legati agli effetti distorsivi del mercato e generale inefficacia;

Questi problemi diventano ancora maggiori se si considera il fatto che la costituzione di riserve alimentari nel periodo delle rivolte arabe è stata affrontata in modo non organico, sull'onda di un'emergenza non prevista. Se invece le riserve alimentari venissero maggiormente studiate e programmate in modo più organizzato probabilmente sarebbero un valido strumento per ridurre il problema degli approvvigionamenti alimentari delle fasce più deboli della popolazione in situazioni di emergenza. Actionaid, inoltre, nel suo documento chiedeva al G20, tra l'altro, di potenziare lo strumento delle riserve alimentari, incoraggiandolo e sostenendolo politicamente come mezzo di controllo della volatilità dei prezzi, di limitare o eliminare le sovvenzioni allo sviluppo di biocarburanti e limitare le possibilità speculative sul mercato dei generi alimentari. Sono consapevole delle insidie nascoste nel concetto di moralità quando viene legato alla politica, ma non ritengo moralmente accettabile che le necessità di non distorsione del mercato siano considerate prevalenti rispetto al problema alimentare. Per quanto banale possa sembrare, ritengo inoltre che il fine ultimo dell'agricoltura e del commercio dei generi agricoli di base sia permettere alle persone di alimentarsi. Proprio perché la questione riguarda un diritto umano di base, sia i consumatori netti finali che i piccoli produttori di sussistenza non possono essere schiacciati da un mercato totalmente libero e privo di controllo, assoggettato non tanto alle normali fluttuazioni legate alla domanda ed offerta ed alle condizioni ambientali

di produzione, ma legato a processi speculativi e ad esigenze che nulla hanno a che fare con la nutrizione.

Il 22 e 23 giugno 2011 a Parigi si è tenuto il summit G20, incentrato sull'agricoltura e sull'aumento dei prezzi dei generi alimentari. Da più parti erano stati lanciati appelli ad una gestione più trasparente dei mercati agricoli e agroalimentari mondiali, ad un modo più corretto nella rilevazione dei prezzi, ad un intervento volto a migliorare gli sforzi congiunti necessari al coordinamento delle politiche nazionali al fine della produzione di eccedenze, utilizzabili per fronteggiare le emergenze alimentari.¹⁸³ In tale summit, tuttavia, invece di dare rilevanza agli strumenti pubblici d'intervento si è preferito continuare a privilegiare gli strumenti legati al mercato, lasciando alle riserve alimentari, ad esempio, solo il ruolo di strumento di emergenza in caso di crisi, non di metodo di calmieramento dei prezzi per ridurre la loro volatilità a parametri accettabili.

Per ridurre l'emergenza alimentare nel lungo periodo i Paesi del Nord Africa dovrebbero concentrarsi su tre direttrici principali: rafforzare i sistemi di salvaguardia e promuovere l'istruzione dei popoli perché abbiano degli strumenti di pianificazione familiare più consapevoli; incrementare la produzione domestica e migliorare il livello di vita nelle campagne; ridurre l'esposizione agli shock di prezzo attraverso sistemi di distribuzione più efficienti e un miglior uso degli strumenti finanziari.¹⁸⁴ Senza interventi efficaci le fluttuazioni di prezzo continueranno ad essere un enorme problema sociale, politico e geopolitico: l'aumento della popolazione, abbinato al progressivo abbandono della campagne ed agli effetti dei cambiamenti climatici renderanno sempre più dirompenti le conseguenze di anche piccole variazioni di prezzo, causate, in un mondo sempre più interconnesso, da eventi sempre più lontani geograficamente e politicamente.

¹⁸³ L. Costato, Editoriale Sicurezza alimentare e Rivolte in Nord Africa, *Rivista di Diritto Alimentare*, Aprile-Giugno 2011

¹⁸⁴ J.A. Lampietti, S. Michaels, N. Magnan, A.F. McCalla, M. Saade, N. Khouri, *A strategic framework for improving food security in Arab countries*, Springer, 2010

Durante la Primavera Araba, dopo l'approvvigionamento straordinario degli stock cerealicoli, la maggior parte dei Paesi ha distribuito sovvenzioni, diminuito tasse e diritti doganali sulle derrate alimentari ed ha aumentato le sovvenzioni a importatori e grossisti affinché i prezzi fossero calmierati. Ad esempio, in Algeria sono state ordinate dall'Ufficio pubblico dei cereali un milione di tonnellate di grano in quindici giorni, aumentando contemporaneamente del 18% la quantità di grano fornita tutti i mesi ai mercati locali, il Marocco ha ordinato 255.000 tonnellate di cereali, l'Egitto in sei mesi ha ordinato quattro milioni e mezzo di tonnellate di grano; politiche analoghe sono state seguite da Libia, Giordania, Arabia Saudita ed Emirati Arabi.¹⁸⁵ Accanto alle misure sui generi alimentari, gli interventi statali si sono indirizzati anche alla diminuzione dei prezzi dei carburanti, alla creazione di fondi di sicurezza sociale per l'aiuto alle famiglie più disagiate ed alla creazione di posti di lavoro, soprattutto negli organismi statali. Nonostante molti studi abbiano evidenziato come il miglioramento della sicurezza alimentare sia fondamentale ai fini di una transizione pacifica,¹⁸⁶ quasi nessun Paese ha avviato misure (né progetti a lungo termine) di riforma strutturale del mercato interno del lavoro, dei metodi di approvvigionamento, produzione, stoccaggio e distribuzione dei generi alimentari, delle politiche di formazione professionale, di politiche di redistribuzione delle terre o di modernizzazione delle campagne e soprattutto l'incremento della produzione agricola e il miglior utilizzo possibile delle risorse idriche.

IV.5 Plan Maroc Vert

Il Plan Maroc Vert al momento è l'unico programma strutturale e di ampio respiro elaborato in un Paese del Nord Africa per affrontare il problema delle fluttuazioni e dell'aumento di prezzo dei generi alimentari oltreché della loro scarsità.

¹⁸⁵ M. Berber, La situation tunisienne préoccupe le monde arabe, Radio France international, 19 gennaio 2011

¹⁸⁶ Tra gli altri: J.F. Maystadt, J.F. Trinh Tan, C. Breisinger, Does food security matter for transition in Arab Countries?, IFPRI Discussin Paper 01196, Luglio 2012

Già a partire dalla conferenza di Rio del 1992 il Marocco aveva deciso di intraprendere una serie di iniziative volte allo sviluppo ed alla tutela ambientale e nel 2008, dopo il primo shock dei prezzi, questo percorso ha trovato compimento nell'elaborazione di un piano di sviluppo decennale (2010-2020) riguardante le energie rinnovabili e la green economy che inaugurava una nuova strategia agricola chiamata Piano Marocco Verde.¹⁸⁷

Questo piano si basa sulla consapevolezza che l'agricoltura possa essere un elemento fondamentale di crescita economica e di riduzione della povertà e punta ad un approccio pragmatico volto ad assicurare la sicurezza alimentare futura del Marocco attraverso più di mille progetti concreti di sviluppo da attuare nel decennio. A tale fine sono previsti due miliardi di Dollari di investimenti, un approccio multisettoriale ed adattivo e, soprattutto, una mappa d'azione volta ad affrontare l'adattamento delle tecniche agricole ai cambiamenti climatici in modo da preservare le riserve d'acqua e la biodiversità.¹⁸⁸ A questo riguardo era prevista una riforma strutturale del settore, con nuovi partenariati pubblico-privato e con la messa a frutto da parte dei privati dei terreni pubblici lasciati incolti o sottosfruttati, un potenziamento delle vie d'accesso ai mercati, un migliore e più razionale sfruttamento delle risorse idriche attraverso la diffusione, tra l'altro, della micro-irrigazione e delle colture ad alto valore aggiunto.

Il Piano si basa su due pilastri: il primo prevede investimenti per lo sviluppo di un'agricoltura moderna e ad alto valore aggiunto, e quindi va a coprire il tipo di agricoltura che occupa circa il 20% delle terre coltivate marocchine; il secondo prevede investimenti sociali in agricoltura e nella lotta alla povertà, e quindi

¹⁸⁷ UNCTAD, *The Green Transition of Morocco*, Ginevra, 2011

¹⁸⁸ Il 75% dell'acqua disponibile per l'agricoltura è già utilizzato. Tra gli altri M. Requier-Desjardins, *Impacts des changements climatiques sur l'agriculture au Maroc et en Tunisie et priorités d'adaptation*, Les Notes d'analyse du CIHEAM N. 56, Marzo 2010

riguarda l'agricoltura tradizionale che occupa circa il restante 80% di terre coltivabili marocchine, in genere quelle meno fertili ed irrigate.¹⁸⁹

Nel 2015 il Piano ha raggiunto risultati significativi: la crescita della produzione agricola pari al 26%, la crescita del 37% del PIL e dell'8% dei posti di lavoro in agricoltura, l'aumento del 29% della superficie coltivata ad alberi, la crescita del 132% degli impianti di irrigazione localizzata.

Questo piano è stato elaborato ben prima delle Primavere Arabe e delle reazioni europee, tuttavia probabilmente è il miglior segno che l'Accordo tra l'Unione Europea e il Marocco del 2012 va nella direzione giusta: con questo accordo si dà una legittimazione ulteriore agli sforzi di modernizzazione del Paese e si indirizzano tali sforzi verso una crescita più rispettosa dell'ambiente e dell'uomo: il Plan Maroc Vert nasce con lo scopo di una migliore difesa dell'ambiente e del territorio, ma nulla diceva sulla tutela e la salute del lavoro. L'Accordo UE-Marocco invece su questa tutela pone un accento particolare e questo è un aspetto indubabilmente positivo. Allo stesso modo dare la possibilità ad un così ampio impegno di riforma ambientale, territoriale e sociale di avere dei ritorni economici significativi grazie ad un commercio più libero è probabilmente il modo migliore per incoraggiare altri Paesi a percorrere la strada delle riforme e della lotta alla povertà e al degrado ambientale.

¹⁸⁹ Il 42% della popolazione marocchina vive di agricoltura. Il 75% è un piccolissimo agricoltore dato che coltiva una superficie inferiore ai 5 ha e la parte di popolazione povera che vive in campagna è pari al 75%.

CONCLUSIONI

La Primavera Araba è stato un sommovimento politico senza precedenti per il mondo arabo e nordafricano.

In questa tesi è stato dimostrato come la sua deflagrazione abbia tra le cause principali la situazione economica e sociale insostenibile dei Paesi coinvolti. Dopo le rivolte del 2010 è diventato evidente come la sicurezza alimentare influenzi direttamente la stabilità sociopolitica di un Paese: è difficile che “rivolte del pane” si sviluppino in Paesi con una democrazia reale e funzionante e, in tal caso, conservano le loro caratteristiche di “rivolte del pane”, se invece la situazione democratica è difficile, la corruzione è endemica, la politica è corrotta e non rappresentativa, è molto probabile che un malcontento dovuto alla difficoltà di accedere ai generi di sussistenza sfoci in una rivolta più ampia, che rischia di travolgere l'intero assetto sociale e politico di un Paese.

In Nord Africa e negli altri Paesi Arabi toccati dalla Primavera al malcontento sociale ed all'aumento dei prezzi dei generi alimentari si sono sommate l'intolleranza verso la corruzione e l'immobilismo di sistemi politici autoreferenziali, antidemocratici o dittatoriali¹⁹⁰ che hanno creato un mix esplosivo, peggiorato in alcuni casi dagli interventi a dir poco goffi dell'Unione Europea.¹⁹¹

La situazione della sponda sud del Mediterraneo alla fine del 2015 è caotica e non vi sono prospettive rapide di soluzione: Marocco, Tunisia (seppur sconvolta da frequenti attentati), Giordania, Libano e Algeria proseguono nella strada delle riforme, anche se con differenze marcate e fra difficoltà enormi. L'Egitto è nuovamente guidato dall'esercito, Libia e Siria hanno perso la loro unità

¹⁹⁰ In alcuni Paesi si sono aggiunte le rivalità tribali, le polarizzazioni religiose, le divergenze sciiti/sunniti, l'eterogeneità dei fini tra chi desiderava fondare degli “stati etici” basati sulla sharia e chi desiderava una democrazia laica

¹⁹¹ Intervento armato in Libia contro il dittatore Gheddafi e sostegno ai ribelli Siriani, in entrambi i casi senza una valutazione dei fini delle controparti, mancata creazione di un embargo sulle armi, gestione schizofrenica dei rapporti con Hamas e Israele, gestione priva di una visione d'insieme dei flussi di immigrati...

territoriale. Il caos politico provocato dalle due sanguinose guerre civili¹⁹² ha lasciato spazio allo Stato Islamico (IS), un Califfato proclamato dal leader al-Baghdadi in tutti i territori conquistati dallo Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL, poi diventato ISIS, Stato Islamico dell'Iraq e della Siria). L'IS agisce al di fuori di tutte le normali regole di diritto (internazionale, civile, penale) con una ferocia ed un'aggressività che hanno pochi precedenti nella storia recente.

Questa situazione complessa, purtroppo, fa sì che le politiche europee siano molto difficili da attuare: la crisi economica continua a rendere arduo trovare fondi idonei allo sviluppo delle politiche di vicinato, fondi che poi vengono assorbiti dalle impellenti difficoltà legate al contrasto e alla regimentazione del fenomeno dell'immigrazione clandestina e del costante flusso di profughi e richiedenti asilo; inoltre, le grandi difficoltà politiche (tra le altre: la gestione del fenomeno dei foreign fighters, l'enorme problema dei profughi siriani e libici, lo sforzo militare volto al contrasto dell'IS) affrontate dai governi nordafricani li rendono scarsamente recettivi sul piano delle riforme democratiche, politiche ed economiche.

La proposta europea di una nuova PEV è stata da più parti considerata, anche se forse un po' velleitaria, in maniera positiva.

La nota di OXFAM del 15 novembre 2011, nell'analizzare le proposte europee, evidenziava innanzitutto che il primo ostacolo che l'UE avrebbe dovuto affrontare sarebbe stato recuperare la fiducia della società civile dopo anni di relazioni ambigue con regimi dittatoriali: nei Paesi arabi nordafricani non andava dato per scontato che l'UE fosse percepita come una "force for good". Un elemento critico era evidenziato nel fatto che tra gli indicatori di maggiore democraticità¹⁹³ non erano inclusi i diritti di genere e delle donne, inoltre il

¹⁹² In entrambe le guerre l'intervento dei Paesi occidentali (diretto, come in Libia, o indiretto, come in Siria) mosso da fini economici o di riaffermazione di un ruolo geopolitico locale ha avuto l'indiscusso effetto di radicalizzare le posizioni e di favorire di volta in volta parti diverse nella disperata e vana ricerca di un alleato affidabile.

¹⁹³ Vale a dire: elezioni libere ed eque; libertà di associazione, di espressione e di riunione nonché stampa e mezzi d'informazione liberi; Stato di diritto amministrato da una magistratura

concetto di “more for more” non era ben specificato, lasciando il dubbio tra la classica visione della stretta condizionalità o invece un rapporto basato sul dialogo. Un secondo elemento critico veniva individuato nel fatto che non era stata fatta nessuna consultazione formale della società civile per la stesura della proposta, che quindi era incentrata sulle opinioni e le politiche di Bruxelles, e nel fatto che non sono stati resi chiari i criteri di selezione dei possibili candidati ai finanziamenti.¹⁹⁴ Un’ulteriore critica era per le condizioni imposte agli aiuti: alcune di esse potevano essere idonee ad incentivare vere ed utili riforme contro la povertà ed in favore della democrazia, ma non dovevano essere considerate una panacea di tutti i mali né essere troppo numerose, né, tantomeno, essere a favore o contro determinati modelli economici¹⁹⁵ e dovevano essere concordate tra i finanziatori, i governi e la società civile. In ogni caso, nonostante alcune riserve in via di principio legate al metodo impositivo ed altre dovute al timore che le riforme economiche potessero venir realizzate in modo coatto, la nozione di condizionalità è stata generalmente accettata dalle organizzazioni della società civile, soprattutto visto il fallimento dei regimi precedenti nell’opera riformatrice e vista l’incertezza sui futuri nuovi regimi, ma veniva suggerito di negoziare le singole condizioni Paese per Paese, in modo che fossero davvero effettive.

In generale la risposta dell’Unione Europea, sebbene abbastanza tempestiva, è stata considerata “barcollante”. Probabilmente per la prima volta la risposta politica e diplomatica è stata guidata a livello europeo, essendo gli Stati troppo presi a riassetare le loro politiche estere, da anni orientate ad un supporto sostanzialmente incondizionato a regimi di fatto dittatoriali. La principale sfida per l’UE, quindi, non solo era quella di recuperare credibilità agli occhi di movimenti di rivolta che la vedevano nel suo complesso come una sostenitrice

indipendente e diritto al giusto processo; lotta contro la corruzione; riforma del settore della sicurezza e dell’applicazione della legge (compresa la polizia) e assunzione di un controllo democratico sulle forze armate e di sicurezza.

¹⁹⁴ I possibili iniziali candidati per il nuovo Partenariato erano Egitto, Tunisia, Marocco e Giordania.

¹⁹⁵ Come la liberalizzazione dei commerci o le privatizzazioni.

dei vecchi regimi,¹⁹⁶ ma anche di mantenere tale credibilità rispettando i buoni propositi e le promesse di finanziamento. Tale compito si prospetta molto arduo, soprattutto se si pensa al fatto che le rivolte della Primavera hanno portato anche una grande instabilità politica nei Paesi nella quali si sono verificate, instabilità che potrebbe sconvolgere rapidamente il quadro politico alla base di ogni riforma idonea a rientrare negli incentivi “more for more”. Alcuni dei buoni propositi appaiono quantomeno di difficile realizzazione: è il caso ad esempio delle partnership per la mobilità, le azioni volte a massimizzare l’impatto dell’immigrazione sullo sviluppo non sono specificate e sono lasciate alla discrezionalità dei Paesi membri, inoltre è di fatto impossibile che vadano in porto fino a che non saranno definiti gli accordi per i rimpatri, non stupisce quindi il fatto che non abbiano superato la fase dei dialoghi preliminari.

Riguardo ai risultati che la nuova politica ha portato, non bisogna dimenticare che la crisi economica dei Paesi europei ha reso più difficile reperire i fondi necessari a finanziare la politica del “more for more”, ha diminuito gli investimenti diretti nei Paesi nordafricani ed ha reso meno appetibile, per tutte le parti coinvolte, la possibile apertura dei mercati. Date queste difficoltà, il problema maggiore sembra quello di trovare un equilibrio tra tutto e nulla, anche perché la situazione resta molto difficile in quasi tutti i Paesi dell’Africa settentrionale, sia in quelli nei quali ci sono state rivolte sia negli altri. L’instabilità ha conseguenze negative per l’Unione Europea non solo dal punto di vista economico, ma anche e soprattutto per i problemi di sicurezza legati all’immigrazione clandestina ed al terrorismo. Probabilmente l’UE dovrebbe incoraggiare con contributi maggiori i Paesi che hanno reale potenziale di riforma e contemporaneamente ridurre i finanziamenti a quelli nei quali le riforme non si stanno realizzando, senza però minacciare un irrealistico, ed in realtà non voluto, taglio totale degli aiuti. Allo stesso tempo dovrebbe incoraggiare la riforma del servizio pubblico, la lotta alla corruzione, lo sviluppo della società civile e la riforma dei sistemi educativo e giudiziario: queste

¹⁹⁶ I concetti di condizionalità positiva e di more for more non sono “nati” dopo le rivolte ma, esistenti da anni, erano stati quasi completamente ignorati nel tentativo di seguire una realpolitik in realtà sostanzialmente miope.

riforme, abbinate ad una anche piccola apertura dei commerci, porterebbero molto probabilmente in breve tempo alla desiderata democratizzazione della società senza passare per l'impervia e sgradevole strada della imposizione di sistemi e della esportazione della democrazia. In passato, infatti, aver focalizzato tutta l'attenzione sulle misure economiche di liberalizzazione e di riduzione dell'intervento statale senza prevedere serie riforme ha comportato che solo le élites vicine al potere beneficiassero delle riforme, benché i ceti più poveri ed i giovani disoccupati restassero esclusi dai benefici ed, anzi, perdessero anche i sussidi statali, ridotti o eliminati perché contrari al mercato libero.

In un interessante articolo¹⁹⁷ Jan Techau¹⁹⁸ gioca alla pericolosa “storia con i se”. Il titolo “Cosa sarebbe successo se l'Europa avesse reagito strategicamente alla Primavera Araba” presuppone che la reazione non sia stata molto strategica, ma dopo un'analisi delle possibili conseguenze che un maggior impegno europeo avrebbe provocato (in termini di apertura dei mercati, mobilità e finanziamenti) l'autore giunge alla conclusione che probabilmente questi sforzi non avrebbero influenzato in modo significativo i Paesi arabi, ma avrebbero creato notevoli problemi all'Unione Europea per il fatto di essere impegni dispendiosi da imporre ai cittadini in un periodo di crisi e recessione.

L'8 febbraio 2013 è stato pubblicato un Promemoria¹⁹⁹ della Commissione Europea “EU's response to the “Arab Spring”: The State-of-Play after Two Years”. In questo promemoria sono elencate le iniziative a supporto dei movimenti riformatori e delle economie dei Paesi mediterranei e, dietro una patina di blando ottimismo, la situazione non si presenta affatto rosea: l'unica effettiva attività svolta dall'Unione Europea sembra essere stata l'invio di denaro ai paesi coinvolti, invio unito ad alcune iniziative di partenariato come il sostegno alla società civile e alle piccole e medie imprese e gli accordi in campo agricolo. Nel campo del sostegno alla democrazia le azioni svolte sono state quasi

¹⁹⁷ Jan Techau, What if the EU Had Reacted Strategically to the Arab Spring?, Carnegie Europe, febbraio 2014

¹⁹⁸ Direttore di Carnegie Europa

¹⁹⁹ MEMO/13/81

esclusivamente l'invio di ispettori elettorali e di rappresentanti in visita ufficiale. In compenso la situazione politica viene ancora riconosciuta complessivamente fluida, soggetta al rischio di transizioni violente verso nuovi regimi e al rischio di una polarizzazione sempre più accentuata.

Nel complesso la risposta europea si è rivelata generalmente priva di significativi effetti positivi, priva di una possibilità di azione coerente con la sua visione strategica per il futuro, troppo generica e ampia, non focalizzata su nessun aspetto fondamentale.

Purtroppo (o per fortuna, mi verrebbe da dire) non esistono più buoni e cattivi, non esistono più Paesi amici e Stati canaglia, esiste una situazione fluida e complessa, nella quale i principali attori si muovono a un livello sovranazionale, influenzando i destini dei popoli oltre i confini delineati dalle frontiere.

Ritengo però che l'unica via percorribile sia quella della cooperazione rafforzata con i Paesi che danno maggiori garanzie di stabilità e democrazia. Dimostrare all'intero mondo arabo, e ai popoli del nord Africa in particolare, che l'Unione Europea offre una cooperazione vera ed onesta è l'unica strada perseguibile. Continuare sulla strada delle cooperazioni rafforzate e degli accordi di libero scambio basati sui principi della condizionalità positiva e del *more for more* porterà nel lungo periodo ad un miglioramento delle condizioni politiche, economiche e sociali dei Paesi del vicinato a sud. Maggiori finanziamenti volti a migliorare la food security, la crescita economica (con conseguente riduzione della disoccupazione giovanile) ed il livello di istruzione di questi Paesi sono l'unica arma a disposizione dell'Europa per una politica estera con un respiro ampio ed una prospettiva a lungo termine. Acqua e cibo saranno i problemi del futuro, dai quali scaturiranno guerre, i Paesi più ricchi o responsabili non devono perciò più considerare un costo eccessivo il sostegno all'agricoltura ed il finanziamento degli

ammassi strategici: si tratta non di costi ma di investimenti per garantirsi pace nel futuro.²⁰⁰

Purtroppo non esistono formule magiche né ricette univoche, l'esperienza però dimostra che un livello di istruzione medio alto unito ad una buona situazione economica rendono le radicalizzazioni molto meno frequenti. Alla base di tutto però deve esserci la sicurezza alimentare delle popolazioni coinvolte, come unico mezzo per garantire il diritto alla vita nella sua concezione più basilare di diritto alla sussistenza.²⁰¹

Mi permetto di concludere con le parole profetiche di papa Benedetto XVI nell'enciclica *Caritas in Veritate*²⁰² del 2009:

“[...] eliminare la fame nel mondo è divenuto, nell'era della globalizzazione, anche un traguardo da perseguire per salvaguardare la pace e la stabilità del pianeta. La fame non dipende tanto da scarsità materiale, quanto piuttosto da scarsità di risorse sociali, la più importante delle quali è di natura istituzionale. Manca, cioè, un assetto di istituzioni economiche in grado sia di garantire un accesso al cibo e all'acqua regolare e adeguato dal punto di vista nutrizionale, sia di fronteggiare le necessità connesse con i bisogni primari e con le emergenze di vere e proprie crisi alimentari, provocate da cause naturali o dall'irresponsabilità politica nazionale e internazionale. Il problema dell'insicurezza alimentare va affrontato in una prospettiva di lungo periodo, eliminando le cause strutturali che lo provocano e promuovendo lo sviluppo agricolo dei Paesi più poveri mediante investimenti in infrastrutture rurali, in sistemi di irrigazione, in trasporti, in organizzazione dei mercati, in formazione e diffusione di tecniche agricole appropriate, capaci cioè di utilizzare al meglio le risorse umane, naturali e socio-economiche maggiormente accessibili a livello locale, in modo da garantire una loro sostenibilità anche nel lungo periodo.”

²⁰⁰ L. Costato, Editoriale Sicurezza alimentare e Rivolte in Nord Africa, *Rivista di Diritto Alimentare*, Aprile-Giugno 2011

²⁰¹ L. Costato, Editoriale Cannoni o farina?, *Rivista di Diritto Alimentare*, Ottobre-Dicembre 2014

²⁰² Papa Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, Enciclica, Capitolo II, paragrafo 27, giugno 2009

ALLEGATO

Accordo Agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech

I MEMBRI,

Avendo deciso di porre le basi per l'avvio di un processo di riforma degli scambi agricoli conformemente agli obiettivi dei negoziati enunciati nella dichiarazione di Punta del Este;

Ricordando che l'obiettivo a lungo termine da essi concordato nell'esame di medio periodo dell'Uruguay Round è di instaurare un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato e che si dovrebbe avviare un processo di riforma mediante la negoziazione di impegni in materia di sostegno e protezione, nonché introducendo norme e regole GATT rafforzate e più efficaci sul piano operativo;

Ricordando inoltre che l'obiettivo a lungo termine sopracitato comporta riduzioni progressive sostanziali del sostegno e della protezione da attuare lungo un periodo di tempo concordato, onde alle restrizioni e distorsioni che colpiscono i mercati agricoli mondiali e prevenirle;

Intenzionati a conseguire impegni specifici vincolanti in materia di accesso al mercato, sostegno interno e concorrenza all'esportazione, nonché a raggiungere un accordo sulle questioni sanitarie e fitosanitarie;

Avendo concordato che nell'attuare i loro impegni in materia di accesso al mercato di membri industrializzati terranno pienamente conto delle particolari esigenze e condizioni dei paesi in via di sviluppo assicurando un ulteriore miglioramento delle opportunità e condizioni di accesso per i prodotti agricoli di particolare interesse per tali membri, ivi compresa la completa liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli tropicali come convenuto nell'esame di medio periodo, nonché per i prodotti particolarmente importanti ai fini dell'introduzione di colture alternative rispetto a quelle illegali destinate alla produzione di stupefacenti;

Osservando che gli impegni inerenti al programma di riforma impegni dovrebbero essere assunti equamente da tutti i membri, tenendo conto degli aspetti non commerciali, tra cui la sicurezza alimentare e la necessità di tutelare l'ambiente, tenendo presente il criterio convenuto secondo il quale un trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo costituisce un elemento integrante dei negoziati e considerando i possibili effetti negativi dell'attuazione del programma di riforma sui paesi in via di sviluppo meno avanzati e importatori netti di prodotti alimentari,

HANNO CONVENUTO QUANTO SEGUE:

PARTE I

Articolo 1

Definizioni

Ai fini del presente accordo, a meno che il contesto non richieda altrimenti,

a) per «misura aggregata di sostegno» e «MAS» si intende il livello annuo del sostegno, espresso in termini monetari, fornito per un prodotto agricolo a favore dei produttori del prodotto agricolo di base o del sostegno non connesso a singoli prodotti fornito a favore dei produttori agricoli in generale, eccettuato il sostegno fornito nell'ambito di programmi conformi ai criteri per l'esonero dalla riduzione ai sensi dell'allegato 2 del presente accordo, che:

i) in relazione al sostegno fornito durante il periodo di riferimento, è specificato nelle corrispondenti tabelle esplicative incorporate per riferimento nella parte IV dell'elenco di un membro; e

ii) in relazione al sostegno fornito durante qualsiasi anno del periodo di attuazione e oltre, è calcolato conformemente alle disposizioni dell'allegato 3 del presente accordo e tenendo conto

dei dati costitutivi e del metodo utilizzati nelle tabelle esplicative incorporate per riferimento nella parte IV dell'elenco del membro;

b) per «prodotto agricolo di base» in relazione agli impegni in materia di sostegno interno si intende il prodotto in una fase quanto più possibile vicina al punto di vendita, specificato nell'elenco di un membro e nelle relative tabelle esplicative;

c) le «spese di bilancio» o «spese» comprendono le agevolazioni;

d) per «misura equivalente di sostegno» si intende il livello annuo di sostegno, espresso in termini monetari, fornito ai produttori di un prodotto agricolo di base mediante l'applicazione di una o più misure, che non può essere determinato secondo il metodo di calcolo della MAS, eccettuato il sostegno fornito nell'ambito di programmi conformi ai criteri per l'esonero dalla riduzione ai sensi dell'allegato 2 del presente accordo, e che:

i) in relazione al sostegno fornito durante il periodo di riferimento, è specificato nelle corrispondenti tabelle esplicative incorporate per riferimento nella parte IV dell'elenco di un membro; e

ii) in relazione al sostegno fornito durante qualsiasi anno del periodo di attuazione e oltre, è calcolato conformemente alle disposizioni dell'allegato 4 del presente accordo e tenendo conto dei dati costitutivi e del metodo utilizzati nelle tabelle esplicative incorporate per riferimento nella parte IV dell'elenco del membro;

e) per «sovvenzioni all'esportazione» si intendono le sovvenzioni in funzione delle esportazioni, comprese le sovvenzioni all'esportazione elencate all'articolo 9 del presente accordo;

f) per «periodo di attuazione» si intende un periodo di sei anni a partire dal 1995, tranne per l'articolo 13 ai fini del quale si intende un periodo di nove anni a partire dal 1995;

g) le «concessioni in materia di accesso al mercato» comprendono tutti gli impegni relativi all'accesso al mercato assunti in conformità al presente accordo;

h) per «misura aggregata di sostegno totale» e «MAS totale» si intende il totale del sostegno interno fornito a favore dei produttori agricoli, calcolato sommando tutte le misure aggregate di sostegno per i prodotti agricoli di base, tutte le misure aggregate di sostegno non connesse a singoli prodotti e tutte le misure equivalenti di sostegno per i prodotti agricoli, e che:

i) in relazione al sostegno fornito durante il periodo di riferimento («MAS totale di riferimento») e al sostegno massimo consentito per qualsiasi anno del periodo di attuazione o oltre («livelli d'impegno consolidati annui e finali»), è quale specificato nella parte IV dell'elenco di un membro; e

ii) in relazione al livello di sostegno effettivamente fornito durante qualsiasi anno del periodo di attuazione e oltre («MAS totale corrente»), è calcolato conformemente alle disposizioni del presente accordo, ivi compreso l'articolo 6, e ai dati costitutivi e al metodo utilizzati nelle tabelle esplicative incorporate per riferimento nella parte IV dell'elenco del membro;

i) per «anno» ai sensi della lettera (f) e in relazione agli impegni specifici di un membro si intende l'anno solare, finanziario o di commercializzazione specificato nell'elenco relativo al membro in questione.

Articolo 2

Prodotti contemplati dall'accordo

Il presente accordo si applica ai prodotti elencati nel suo allegato 1, in seguito denominati prodotti agricoli.

PARTE II

Articolo 3

Incorporazione delle concessioni e degli impegni

1. Gli impegni in materia di sostegno interno e di sovvenzioni all'esportazione figuranti nella parte IV dell'elenco di ciascun membro costituiscono impegni che limitano il sovvenzionamento e sono parte integrante del GATT 1994.
2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 6, un membro non fornisce sostegno a favore dei produttori interni in misura superiore ai livelli d'impegno specificati nella sezione I della parte IV del suo elenco.
3. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 9, paragrafi 2, lettera b) e 4, un membro non concede le sovvenzioni all'esportazione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1 per i prodotti agricoli o gruppi di prodotti precisati nella sezione II della parte IV del suo elenco in misura superiore ai livelli d'impegno in termini di spesa di bilancio di quantità ivi specificati, né fornisce tali sovvenzioni per prodotti agricoli non precisati in detta sezione del suo elenco.

PARTE III

Articolo 4

Accesso al mercato

1. Le concessioni in materia di accesso al mercato contenute negli elenchi riguardano consolidamenti e riduzioni delle tariffe, nonché altri impegni in materia di accesso al mercato ivi specificati.
2. I membri non mantengono, adottano, né ripristinano nessuna misura del tipo di quelle di cui sia stata disposta la trasformazione in dazi doganali ordinari (1), salvo diversa disposizione dell'articolo 5 e dell'allegato 5.

Articolo 5

Clausola di salvaguardia speciale

1. In deroga alle disposizioni dell'articolo II, paragrafo 1, lettera b) del GATT 1994, qualsiasi membro può avvalersi delle disposizioni dei paragrafi 4 e 5 del presente articolo in relazione all'importazione di un prodotto agricolo, per il quale misure ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2 del presente accordo siano state trasformate in un dazio doganale ordinario e che sia designato nel suo elenco con il simbolo «SGS» come oggetto di una concessione per la quale possono essere invocate le disposizioni del presente articolo, se:

- a) il volume delle importazioni del prodotto in questione nel territorio doganale del membro che accorda la concessione durante un qualsiasi anno supera un livello limite connesso alla possibilità di accesso al mercato esistente come stabilito al paragrafo 4; oppure, ma non simultaneamente,
- b) il prezzo al quale le importazioni del prodotto in questione possono penetrare nel territorio doganale del membro contraente che accorda la concessione, quale determinato in base al prezzo all'importazione CIF della spedizione interessata espresso in moneta nazionale, è inferiore ad un prezzo limite pari al prezzo medio di riferimento nel periodo dal 1986 al 1988 (2) per il prodotto in questione.

2. Le importazioni oggetto di impegni in materia di accesso corrente e minimo stabiliti come parte di una concessione di cui al paragrafo 1 sono contabilizzate ai fini della determinazione del volume di importazioni necessario per invocare le disposizioni del paragrafo 1, lettera a) e del paragrafo 4, ma non sono colpite da alcun dazio addizionale imposto in virtù del paragrafo 1, lettera a) e del paragrafo 4 o del paragrafo 1, lettera b) e del paragrafo 5.

3. Le forniture del prodotto in questione inoltrate in base ad un contratto concluso prima dell'imposizione di un dazio addizionale in virtù del paragrafo 1, lettera a) e del paragrafo 4 sono

esonerate da tale dazio addizionale, purché possano essere contabilizzate nel volume delle importazioni del prodotto in questione dell'anno successivo ai fini dell'applicazione delle disposizioni del paragrafo 1, lettera a) in tale anno.

4. Il dazio addizionale imposto in virtù del paragrafo 1, lettera a), può essere mantenuto soltanto fino alla fine dell'anno in cui è stato imposto e può essere riscosso soltanto ad un livello non superiore ad un terzo del livello del dazio doganale ordinario in vigore nell'anno in cui la misura è stata presa. Il livello limite viene stabilito secondo il seguente schema basato sulle possibilità di accesso al mercato definite come le importazioni quali percentuale del corrispondente consumo interno (3) nei tre anni precedenti per i quali sono disponibili dati:

a) se le possibilità di accesso al mercato per un prodotto sono inferiori o pari al 10 %, il livello limite di base è pari al 125 %;

b) se le possibilità di accesso al mercato per un prodotto sono superiori al 10 % ma inferiori o pari al 30 %, il livello limite di base è pari al 110 %;

c) se le possibilità di accesso al mercato per un prodotto sono superiori al 30 %, il livello limite di base è pari al 105 %.

In ogni caso il dazio addizionale può essere imposto in qualsiasi anno in cui il volume assoluto delle importazioni del prodotto in questione nel territorio doganale del membro che accorda la concessione è superiore alla somma di (x), livello limite di base di cui sopra moltiplicato per il quantitativo medio di importazioni nei tre anni precedenti per i quali sono disponibili dati, e di (y), variazione del volume assoluto del consumo interno del prodotto in questione nell'anno più recente per il quale sono disponibili dati rispetto all'anno precedente, purché il livello limite non sia inferiore al 105 % del quantitativo medio di importazioni di cui sopra in (x).

5. Il dazio addizionale imposto in virtù del paragrafo 1, lettera b), viene istituito secondo il seguente schema:

a) se la differenza tra il prezzo all'importazione CIF della spedizione espresso in moneta nazionale (in seguito denominato «prezzo all'importazione») e il prezzo limite quale definito nella suddetta lettera b) è inferiore o pari al 10 % del prezzo limite, non viene imposto alcun dazio addizionale;

b) se la differenza tra il prezzo all'importazione e il prezzo limite (in seguito denominata «differenza») è superiore al 10 % ma inferiore o pari al 40 % del prezzo limite il dazio addizionale è pari al 30 % dell'importo del quale la differenza supera il 10 %;

c) se la differenza è superiore al 40 % ma inferiore o pari al 60 % del prezzo limite, il dazio addizionale è pari al 50 % dell'importo del quale la differenza supera il 40 %, più il dazio addizionale consentito in forza della lettera b);

d) se la differenza è superiore al 60 % ma inferiore o pari al 75 %, il dazio addizionale è pari al 70 % dell'importo del quale la differenza supera il 60 % del prezzo limite, più i dazi addizionali consentiti in forza delle lettere b) e c);

e) se la differenza è superiore al 75 % del prezzo limite il dazio addizionale è pari al 90 % dell'importo del quale la differenza supera il 75 %, più i dazi addizionali consentiti in forza delle lettere b), c) e d).

6. Per i prodotti deperibili e stagionali, le condizioni di cui sopra si applicano in modo da tener conto delle loro specifiche caratteristiche. In particolare, nel quadro del paragrafo 1, lettera a) e del paragrafo 4 si possono utilizzare periodi più brevi in relazione ai corrispondenti periodi del periodo di riferimento e nel quadro del paragrafo 1, lettera b) si possono utilizzare prezzi di riferimento diversi per periodi diversi.

7. La salvaguardia speciale si applica in modo trasparente. I membri che prendono misure in base al paragrafo 1, lettera a), ne informano per iscritto, includendo dati pertinenti, il comitato agricoltura quanto prima possibile e in ogni caso entro 10 giorni dall'attuazione delle misure. Nei

casi in cui variazioni nei volumi di consumo devono essere ripartite tra singole linee tariffarie oggetto di misure ai sensi del paragrafo 4, i dati pertinenti comprendono le informazioni e i metodi utilizzati per ripartire tali variazioni. Il membro che prende misure in base al paragrafo 4 offre a qualsiasi membro interessato la possibilità di consultazioni riguardo alle condizioni di applicazione delle misure in questione. I membri che prendono misure in base al paragrafo 1, lettera b), ne informano per iscritto, fornendo i dati pertinenti, il comitato agricoltura entro 10 giorni dall'attuazione della prima di tali misure oppure, per i prodotti deperibili e stagionali, della prima misura di qualsiasi periodo. I membri si impegnano, per quanto possibile, a non avvalersi delle disposizioni del paragrafo 1, lettera b) quando il volume delle importazioni dei prodotti interessati sia in diminuzione. In entrambi i casi il membro che prende tali misure offre a ogni membro interessato la possibilità di consultazioni riguardo alle condizioni di applicazione delle stesse.

8. Qualora vengano adottate misure in conformità dei paragrafi da 1 a 7, i membri si impegnano a non avvalersi, in relazione a dette misure, delle disposizioni dell'articolo XIX, paragrafi 1, lettera a) e 3 del GATT 1994 o dell'articolo 8, paragrafo 2 dell'accordo sulle misure di salvaguardia.

9. Le disposizioni del presente articolo rimangono in vigore per la durata del processo di riforma di cui all'articolo 20.

PARTE IV

Articolo 6

Impegni in materia di sostegno interno

1. Gli impegni di ciascun membro in materia di riduzione del sostegno interno contenuti nella parte IV del suo elenco si applicano a tutte le sue misure di sostegno interno a favore dei produttori agricoli, fatta eccezione per le misure interne non soggette a riduzione in base ai criteri di cui al presente articolo e all'allegato 2 del presente accordo. Gli impegni sono espressi in termini di misura aggregata di sostegno totale e di «livelli d'impegno consolidati annui e finali».

2. Conformemente al criterio convenuto nell'esame di medio periodo secondo il quale le misure statali di assistenza, diretta o indiretta, intese a incoraggiare lo sviluppo agricolo e rurale costituiscono parte integrante dei programmi di sviluppo dei paesi in via di sviluppo, le sovvenzioni agli investimenti generalmente previste per l'agricoltura nei paesi in via di sviluppo membri e le sovvenzioni all'acquisto di fattori di produzione agricoli generalmente offerte ai produttori a basso reddito o privi di risorse di detti membri sono esenti dagli impegni di riduzione del sostegno interno che sarebbero altrimenti applicabili a tali misure; esente è anche il sostegno interno a favore dei produttori dei paesi in via di sviluppo membri inteso ad incoraggiare colture alternative rispetto a quelle illegali destinate alla produzione di stupefacenti. Il sostegno interno conforme ai criteri del presente paragrafo non deve essere incluso da un membro nel calcolo sua MAS totale corrente.

3. Gli impegni di riduzione del sostegno interno di un membro si ritengono soddisfatti in qualsiasi anno in cui il sostegno interno del medesimo membro a favore dei produttori agricoli espresso in termini di MAS totale corrente non superi il corrispondente livello d'impegno consolidato annuo o finale specificato nella parte IV del suo elenco.

4. a) Un membro non è tenuto a inserire nel calcolo della sua MAS totale corrente né a ridurre:

i) il sostegno interno per prodotto che dovrebbe altrimenti essere inserito dal membro nel calcolo della sua MAS corrente, se tale sostegno non supera il 5 % del valore totale della produzione di un prodotto agricolo di base realizzata dal membro durante l'anno in questione; né

ii) il sostegno interno non connesso a singoli prodotti che dovrebbe altrimenti essere inserito dal membro nel calcolo della sua MAS corrente, se tale sostegno non supera il 5 % del valore della produzione agricola totale del medesimo membro.

b) Per i paesi in via di sviluppo membri la percentuale de minimis ai fini del presente paragrafo è il 10 %.

5. a) I pagamenti diretti accordati nell'ambito di programmi intesi a limitare la produzione non sono soggetti all'impegno di riduzione del sostegno interno se:

- i) si effettuato in base a superfici e rese produttive fisse, oppure
- ii) riguardano l'85 % o meno del livello base di produzione, oppure,
- iii) nel settore zootecnico, si effettuano in base ad un numero fisso di capi.

b) Poiché i pagamenti diretti che soddisfano i criteri sopracitati sono esenti dall'impegno di riduzione, il loro valore non viene considerato nel calcolo della MAS totale corrente del membro interessato.

Articolo 7

Disposizioni generali in materia di sostegno interno

1. Ciascun membro fa in modo che qualsiasi misura di sostegno interno a favore dei produttori agricoli non soggetta a impegni di riduzione in quanto conforme ai criteri di cui all'allegato 2 del presente accordo sia mantenuta conformemente ad esso.

2. a) Le misure di sostegno interno a favore dei produttori agricoli, comprese le relative eventuali modifiche, e le misure successivamente introdotte di cui non si possa provare la conformità ai criteri dell'allegato 2 del presente accordo o l'esenzione dalla riduzione in virtù di altre disposizioni del presente accordo sono inserite dai membri nel calcolo della loro MAS totale corrente.

b) Qualora nella parte IV dell'elenco di un membro non esista alcun impegno a livello di MAS totale, il membro in questione non fornisce ai produttori agricoli un sostegno superiore al pertinente livello de minimis di cui all'articolo 6, paragrafo 4.

PARTE V

Articolo 8

Impegni in materia di concorrenza all'esportazione

I singoli membri si impegnano a fornire sovvenzioni all'esportazione soltanto conformemente al presente accordo e agli impegni specificati nei rispettivi elenchi.

Articolo 9

Impegni in materia di sovvenzioni all'esportazione

1. Sono soggette a impegni di riduzione nel quadro del presente accordo le seguenti sovvenzioni all'esportazione:

- a) le sovvenzioni dirette, compresi pagamenti in natura, concesse dallo Stato o da enti pubblici a un'impresa, a un'industria, ai produttori di un prodotto agricolo, a una cooperativa o altra associazione di tali produttori, oppure ad un organismo per la commercializzazione, in funzione dei risultati delle esportazioni;
- b) la vendita o cessione per esportazione da parte dello Stato o di enti pubblici di scorte non commerciali di prodotti agricoli ad un prezzo inferiore al prezzo comparabile chiesto per il prodotto simile agli acquirenti del mercato interno;
- c) i pagamenti all'esportazione di un prodotto agricolo finanziati in virtù di misure statali, a carico o meno dello Stato, compresi i pagamenti finanziati con i proventi di un prelievo imposto sul prodotto agricolo in questione o su un prodotto agricolo dal quale il prodotto esportato è ottenuto;

d) le sovvenzioni intese a ridurre i costi connessi alla commercializzazione delle esportazioni di prodotti agricoli (ad esclusione dei servizi di consulenza e di promozione delle esportazioni ampiamente disponibili), compresi i costi di movimentazione, di miglioramento e altri costi di lavorazione, nonché i costi di nolo e trasporto internazionale;

e) tariffe di trasporto interno e di nolo su spedizioni d'esportazione, stabilite o imposte dal governo, a condizioni più favorevoli che per le spedizioni interne;

f) le sovvenzioni su prodotti agricoli condizionate alla loro incorporazione in prodotti esportati.

2. a) Fatte salve le disposizioni di cui alla lettera b), i livelli di impegno in materia di sovvenzioni all'esportazione per ogni anno del periodo di attuazione, quali specificati nell'elenco di un membro, rappresentano in relazione alle sovvenzioni all'esportazione di cui al paragrafo 1:

i) nel caso degli impegni di riduzione delle spese di bilancio, il livello massimo di spesa per tali sovvenzioni che può essere stanziato o sostenuto nell'anno in questione per il prodotto agricolo, o gruppo di prodotti, interessato;

ii) nel caso degli impegni di riduzione della quantità delle esportazioni, la quantità massima di un prodotto agricolo, o gruppo di prodotti, per la quale possono essere concesse sovvenzioni all'esportazione nell'anno in questione.

b) In uno qualsiasi degli anni dal secondo al quinto del periodo di attuazione, un membro può concedere le sovvenzioni all'esportazione di cui al paragrafo 1 in misura superiore ai corrispondenti livelli d'impegno annui per i prodotti o gruppi di prodotti specificati nella parte IV del suo elenco, a condizione che:

i) gli importi cumulativi delle spese di bilancio per tali sovvenzioni, dall'inizio del periodo di attuazione all'anno in questione, non siano superiori agli importi cumulativi che sarebbero risultati dalla piena osservanza dei relativi livelli d'impegno annui in materia di spesa specificati nell'elenco del membro in ragione di più del 3 % del livello di tali spese di bilancio nel periodo di riferimento;

ii) i quantitativi cumulativi delle esportazioni interessate da tali sovvenzioni all'esportazione, dall'inizio del periodo di attuazione all'anno in questione, non siano superiori ai quantitativi cumulativi che sarebbero risultati dalla piena osservanza dei relativi livelli d'impegno annuo in materia di quantità annui specificati nell'elenco del membro in ragione di più dell'1,75 % dei quantitativi del periodo di riferimento;

iii) gli importi cumulativi totali delle spese di bilancio per tali sovvenzioni all'esportazione e i quantitativi interessati dalle stesse nell'intero periodo di attuazione non siano maggiori dei totali che sarebbero risultati dalla piena osservanza dei relativi livelli d'impegno annui specificati nell'elenco del membro;

iv) le spese di bilancio del membro per le sovvenzioni all'esportazione e i quantitativi interessati da tali sovvenzioni, al termine del periodo di attuazione, non siano maggiori rispettivamente del 64 % e del 79 % dei livelli del periodo di riferimento 1986-1990. Per i paesi in via di sviluppo membri le percentuali sono rispettivamente 76 % e 86 %.

3. Gli impegni relativi a limitazioni sull'ampliamento dell'ambito del sovvenzionamento all'esportazione sono quelli specificati negli elenchi.

4. Durante il periodo di attuazione i paesi in via di sviluppo membri non sono tenuti ad assumere impegni alle sovvenzioni all'esportazione di cui al paragrafo 1, lettere d) e e), purché queste non siano applicate in un modo che comporterebbe l'elusione degli impegni di riduzione,

Articolo 10

Prevenzione dell'elusione degli impegni in materia di sovvenzioni all'esportazione

1. Le sovvenzioni all'esportazione non elencate all'articolo 9, paragrafo 1 non si devono applicare in un modo che comporti o minacci di comportare l'elusione degli impegni relativi alle

sovvenzioni all'esportazione, né si possono usare transazioni non commerciali per eludere tali impegni.

2. I membri si impegnano ad adoperarsi per l'elaborazione di norme concordate a livello internazionale intese a disciplinare il credito all'esportazione, la garanzia dei crediti all'esportazione o programmi di assicurazione e, una volta concordate tali norme, a fornire crediti all'esportazione, garanzie per tali crediti o programmi di assicurazione soltanto conformemente ad esse.

3. Qualora un membro sostenga che un quantitativo esportato oltre il livello di un impegno di riduzione non è oggetto di sovvenzioni, deve provare che per il quantitativo in questione non è stata concessa alcuna sovvenzione all'esportazione, elencata o meno all'articolo 9.

4. I membri che forniscono aiuti alimentari internazionali garantiscono che:

a) la fornitura degli aiuti alimentari internazionali non sia connessa direttamente o indirettamente a esportazioni commerciali di prodotti agricoli verso i paesi beneficiari;

b) le transazioni relative agli aiuti alimentari internazionali, compresi gli aiuti alimentari bilaterali monetizzati, siano effettuate conformemente ai «Principi in materia di smaltimento delle eccedenze e obblighi consultivi» della FAO, ivi compreso, ove opportuno, il sistema delle importazioni commerciali abituali;

c) gli aiuti siano forniti per quanto possibile a titolo di dono o a condizioni non meno agevolate di quelle di cui all'articolo IV della convenzione relativa all'aiuto alimentare del 1986.

Articolo 11

Prodotti incorporati

La sovvenzione unitaria pagata su un prodotto agricolo di base incorporato non può in alcun caso essere superiore alla sovvenzione unitaria all'esportazione pagabile sulle esportazioni del prodotto di base in quanto tale.

PARTE VI

Articolo 12

Disposizioni in materia di divieti e restrizioni all'esportazione

1. Il membro che istituisca un nuovo divieto o una nuova restrizione all'esportazione di prodotti alimentari ai sensi dell'articolo XI, paragrafo 2, lettera a) del GATT 1994 osserva le seguenti disposizioni:

a) il membro che istituisce il divieto o la restrizione all'esportazione prende debitamente in considerazione gli effetti di tale divieto o restrizione sulla sicurezza alimentare dei membri importatori;

b) prima di istituire un divieto o una restrizione all'esportazione il membro che intende procedere in tal senso ne informa per iscritto, quanto prima possibile, il comitato agricoltura specificando natura e durata della misura e si consulta, su richiesta, con qualsiasi altro membro che abbia un sostanziale interesse quale importatore riguardo a qualunque questione connessa alla misura. Il membro che istituisce il divieto o la restrizione all'esportazione fornisce, su richiesta, all'altro membro le necessarie informazioni.

2. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai paesi in via di sviluppo membri, a meno che la misura non venga presa da un paese in via di sviluppo membro, che sia esportatore netto del prodotto alimentare in questione.

PARTE VII

Articolo 13

Cautela

Durante il periodo di attuazione, in deroga alle disposizioni del GATT 1994 e dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (denominato nel presente articolo «accordo sulle sovvenzioni»):

a) le misure interne di sostegno interamente conformi alle disposizioni dell'allegato 2 del presente accordo sono:

- i) sovvenzioni che non danno diritto ad azione legale agli effetti dei dazi compensativi (4);
- ii) non soggette ad azione basata sull'articolo XVI del GATT 1994 e sulla parte III dell'accordo sulle sovvenzioni; e
- iii) non soggette ad azione basata sull'annullamento o sulla riduzione in assenza di violazione dei vantaggi delle concessioni tariffarie derivanti ad un altro membro dall'articolo II del GATT 1994, ai sensi dell'articolo XXIII, paragrafo 1, lettera b) del GATT 1994;

b) le misure interne di sostegno interamente conformi alle disposizioni dell'articolo 6 del presente accordo, ivi compresi i pagamenti diretti che soddisfano i requisiti di cui al paragrafo 5 di detto articolo, quali risultano nell'elenco di ciascun membro, nonché il sostegno interno connesso entro i livelli de minimis e in conformità all'articolo 6, paragrafo 2,

i) non sono soggette all'imposizione di dazi compensativi, a meno che non venga accertata l'esistenza di pregiudizio o della minaccia di pregiudizio ai sensi dell'articolo VI del GATT 1994 e della parte V dell'accordo sulle sovvenzioni, e si procederà con cautela all'avvio di inchieste per l'imposizione di dazi compensativi;

ii) non sono soggette ad azione basata sull'articolo XVI, paragrafo 1 del GATT 1994 o sugli articoli 5 e 6 dell'accordo sulle sovvenzioni, a condizione che non accordino a un prodotto specifico un sostegno superiore a quello deciso nella campagna di commercializzazione 1992;

iii) non sono soggette ad azione basata sull'annullamento o sulla riduzione in assenza di violazione dei vantaggi delle concessioni tariffarie derivanti ad un altro membro dall'articolo II del GATT 1994, ai sensi dell'articolo XXIII, paragrafo 1, lettera b) del GATT 1994, a condizione che non accordino a un prodotto specifico un sostegno superiore a quello deciso nella campagna di commercializzazione 1992;

c) le sovvenzioni all'esportazione interamente conformi alle disposizioni della parte V del presente accordo, quali risultano nell'elenco di ciascun membro:

i) sono soggette a dazi compensativi solo qualora sia accertata l'esistenza di pregiudizio o della minaccia di pregiudizio in base al volume, all'effetto sui prezzi o alle ripercussioni che ne conseguono ai sensi dell'articolo VI del GATT 1994 e della parte V dell'accordo sulle sovvenzioni e si procede con cautela all'avvio di inchieste per l'imposizione di dazi compensativi;

ii) non sono soggette ad azione basata sull'articolo XVI del GATT 1994 o sugli articoli 3, 5 e 6 dell'accordo sulle sovvenzioni.

PARTE VIII

Articolo 14

Misure sanitarie e fitosanitarie

I membri convengono di attuare l'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie.

PARTE IX

Articolo 15

Trattamento speciale e differenziato

1. Conformemente al criterio secondo il quale un trattamento differenziato e più favorevole per i paesi in via di sviluppo membri è parte integrante del negoziato, un trattamento speciale e differenziato in materia di impegni viene concesso come stabilito nelle pertinenti disposizioni del presente accordo e incluso negli elenchi di concessioni e impegni.
2. I paesi in via di sviluppo membri hanno la possibilità di attuare gli impegni di riduzione nell'arco di un periodo di 10 anni. I paesi meno avanzati membri non sono tenuti ad assumere impegni di riduzione.

PARTE X

Articolo 16

Paesi meno avanzati e paesi in via di sviluppo importatori netti di prodotti alimentari

1. I paesi industrializzati membri prendono le misure previste nel quadro della decisione sulle misure riguardanti i possibili effetti negativi del programma di riforma sui paesi meno avanzati e sui paesi in via di sviluppo importatori netti di prodotti alimentari.
2. Il comitato agricoltura controllerà, nel modo adeguato, il seguito dato alla suddetta decisione.

PARTE XI

Articolo 17

Comitato per l'agricoltura

È istituito un comitato agricoltura.

Articolo 18

Esame dell'attuazione degli impegni

1. L'avanzamento dell'attuazione degli impegni negoziati nel quadro del programma di riforma dell'Uruguay Round è sottoposto ad esame dal comitato agricoltura.
2. Il processo d'esame viene intrapreso sulla base delle notifiche presentate dai membri in relazione a problemi e secondo intervalli determinati, nonché sulla base della documentazione che il segretariato può essere incaricato di predisporre per facilitare il processo medesimo.
3. Oltre alle notifiche da presentare ai sensi del paragrafo 2, viene notificata senza indugio qualsiasi nuova misura interna di sostegno, o qualsiasi modifica di una misura vigente, per la quale viene chiesto l'esonero dalla riduzione. La notifica precisa nei particolari la nuova misura o la misura modificata e ne illustra la conformità ai criteri concordati di cui all'articolo 6 o all'allegato 2.
4. Nel processo d'esame i membri prendono debitamente in considerazione l'incidenza di eccessivi tassi di inflazione sulla capacità di qualsiasi membro di rispettare i relativi impegni in materia di sostegno interno.
5. I membri convengono di procedere annualmente a consultazioni in seno al comitato agricoltura riguardo alla loro partecipazione alla normale crescita del commercio mondiale di prodotti agricoli nel quadro degli impegni in materia di sovvenzioni all'esportazione ai sensi del presente accordo.
6. Il processo d'esame fornisce ai membri l'opportunità di sollevare qualsiasi questione relativa all'attuazione degli impegni del programma di riforma ai sensi del presente accordo.
7. Qualsiasi membro può sottoporre all'attenzione del comitato agricoltura una misura che a suo avviso un altro membro avrebbe dovuto notificare.

Articolo 19

Consultazioni e risoluzione delle controversie

Le disposizioni degli articoli XXII e XXIII del GATT 1994, quali elaborate e applicate dall'intesa sulla risoluzione delle controversie, si applicano alle consultazioni e alla risoluzione delle controversie nel quadro del presente accordo.

PARTE XII

Articolo 20

Proseguimento del processo di riforma

Riconoscendo che l'obiettivo a lungo termine di riduzioni progressive sostanziali del sostegno e della protezione ai fini di una riforma fondamentale è un processo continuo i membri convengono che un anno prima della fine del periodo di attuazione si procederà all'avvio di negoziati per il proseguimento di tale processo, tenendo conto dei seguenti fattori:

- a) esperienza risultante dall'attuazione degli impegni di riduzione;
- b) effetti degli impegni di riduzione sugli scambi agricoli mondiali;
- c) questioni non commerciali, trattamento speciale e differenziato nei confronti dei paesi in via di sviluppo membri, obiettivo di instaurare un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato, nonché le altre questioni e finalità citate nel preambolo del presente accordo; e
- d) ulteriori impegni necessari per conseguire gli obiettivi a lungo termine sopracitati.

PARTE XIII

Articolo 21

Disposizioni finali

1. Le disposizioni del GATT 1994 e degli altri accordi commerciali multilaterale di cui all'allegato 1A dell'accordo OMC si applicano fatte salve le disposizioni del presente accordo.
2. Gli allegati del presente accordo ne costituiscono parte integrante.

ANNESSO 1

PRODOTTI CONTEMPLATI DALL'ACCORDO

1. Il presente accordo si applica ai seguenti prodotti:

i) Capitoli SA 1-24, salvo pesci e pesci preparati, più (*)

ii) Codice SA//2905 43//(mannitolo)

Codice SA//2905 44//(sorbitolo)

Voce SA//3301//(oli essenziali)

Voci SA//da 3501 a 3505//(sostanze albuminoidi; prodotti a base di amidi o di fecole modificati; colle)

Codice SA//3809 10//(agenti d'apprettatura o di finitura)

Codice SA//3823 60//(sorbitolo n.d.a.)

Voci SA//da 4101 a 4103//(pelli)

Voce SA//4301//(pelli da pellicceria gregge)

Voci SA//da 5001 a 5003//(seta greggia e cascami di seta)

Voci SA//da 5101 a 5103//(lane e peli)

Voci SA//da 5201 a 5203//(cotone greggio, cascami e cotone cardato o pettinato)

Voce SA//5301// (lino greggio)

Voce SA//5302// (canapa greggia)

(*) La designazione dei prodotti tra parentesi non è necessariamente esauriente.

2. Quanto precede non comporta limitazioni per quanto riguarda i prodotti contemplati dall'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie.

ANNESSO 2

SOSTEGNO INTERNO: BASE PER L'ESONERO DAGLI IMPEGNI DI RIDUZIONE

1. Le misure di sostegno interno per le quali si chiede l'esonero dagli impegni di riduzione devono soddisfare il requisito fondamentale di non avere, se non eventualmente a livello minimo, effetti distorsivi degli scambi o effetti sulla produzione. Pertanto, tutte le misure per le quali si chiede l'esonero devono rispondere ai seguenti criteri di base:

- a) il sostegno in questione deve essere fornito nel quadro di un programma statale finanziato su risorse pubbliche (anche mediante agevolazioni), non implicante trasferimenti dai consumatori; e
- b) il sostegno in questione non può avere per effetto un sostegno dei prezzi a favore dei produttori, nonché alle condizioni e ai criteri inerenti alle singole politiche sotto precisati.

Programmi pubblici di servizi

2. Servizi generali

Le politiche di questa categoria implicano spese (o agevolazioni) per programmi che forniscono servizi o benefici all'agricoltura o alla comunità rurale. Esse non comportano pagamenti diretti ai produttori né alle imprese di trasformazione. I programmi in questione, che comprendono, ma non esclusivamente, quelli sotto elencati soddisfano i criteri generali di cui sopra al paragrafo 1 e, ove precisate, condizioni connesse alle singole politiche:

- a) ricerca, in particolare ricerca generica, ricerca collegata a programmi ambientali e programmi di ricerca relativi a particolari prodotti;
- b) lotta contro parassiti e malattie, ivi comprese misure sia generali sia relative a singoli prodotti, in particolare sistemi di preallarme, quarantena e eradicazione;
- c) servizi di formazione, comprendenti mezzi di formazione a livello sia generale sia specializzato;
- d) servizi di divulgazione e di consulenza, compresa la fornitura di mezzi atti a facilitare il trasferimento di informazioni e dei risultati della ricerca ai produttori e ai consumatori;
- e) servizi di ispezione, sia a carattere generale sia in relazione a determinati prodotti a fini di sanità, sicurezza, classificazione o standardizzazione;
- f) servizi di marketing e promozione, ivi comprese informazioni di mercato, consulenza e promozione per particolari prodotti, ma escluse le spese a fini non precisati che potrebbero essere utilizzate dai venditori per ridurre il loro prezzo di vendita o conferire un vantaggio economico diretto agli acquirenti; e
- g) servizi infrastrutturali comprendenti: reti elettriche, strade e altri mezzi di trasporto, strutture commerciali e portuali, approvvigionamento idrico, dighe e reti fognarie e lavori infrastrutturali connessi a programmi ambientali. In ogni caso la spesa deve essere destinata unicamente alla fornitura o costruzione di opere permanenti, e non deve comprendere la fornitura sovvenzionata di installazioni nelle aziende tranne per l'erogazione dei pubblici servizi normalmente disponibili. Non deve comprendere inoltre sovvenzioni per fattori di produzione o costi d'esercizio, né prezzi di utenza preferenziali.

3. Stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare (5) Spese (o agevolazioni) relative alla costituzione e conservazione di scorte di prodotti nel quadro di un programma di sicurezza

alimentare previsto dalla legislazione nazionale. Può anche trattarsi di un aiuto statale allo stoccaggio privato di prodotti nel quadro di un tale programma.

Il volume e la costituzione delle scorte corrispondono ad obiettivi prefissati connessi unicamente alla sicurezza alimentare. Il processo di costituzione e smaltimento deve essere finanziariamente trasparente. L'acquisto delle derrate da parte dello Stato deve essere effettuato ai prezzi correnti di mercato e il prezzo di vendita dei prodotti stoccati non deve essere inferiore al prezzo corrente del prodotto e della qualità in questione sul mercato interno.

4. Aiuto alimentare interno (6)

Spese (o agevolazioni) per la fornitura di aiuti alimentari interni alle fasce bisognose della popolazione.

L'ammissibilità all'aiuto alimentare è subordinata a criteri chiaramente definiti connessi a obiettivi nutrizionali. L'aiuto consiste nella fornitura diretta di viveri agli interessati o nella fornitura dei mezzi atti a consentire a coloro che rispondono ai criteri stabiliti di acquistare i prodotti a prezzi di mercato o sovvenzionati. L'acquisto delle derrate da parte dello Stato deve essere effettuato ai prezzi correnti di mercato e il finanziamento e la gestione dell'aiuto devono essere trasparenti.

5. Pagamenti diretti ai produttori

Il sostegno fornito mediante pagamenti diretti (o agevolazioni, compresi pagamenti in natura) ai produttori per i quali viene chiesto l'esonero dagli impegni di riduzione deve soddisfare i criteri di base di cui sopra al paragrafo 1, nonché i criteri specifici per i singoli tipi di pagamento diretto di cui ai paragrafi da 6 a 13. Qualora l'esonero dalla riduzione sia chiesto per un tipo di pagamento diretto esistente o nuovo o diverso da quelli di cui ai paragrafi da 6 a 13, esso deve essere conforme, oltre che ai criteri generali di cui al paragrafo 1, ai criteri di cui al paragrafo 6, lettere da b) a e).

6. Sostegno dei redditi su base fissa

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione deve essere determinata in base a criteri chiaramente definiti quali reddito, status di produttore o di proprietario di terreni, utilizzazione di fattori o livello di produzione in un periodo di riferimento definito e fisso.

b) L'importo dei pagamenti di un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base al tipo o al volume della produzione (compresi i capi di bestiame) attuata dal produttore in un anno successivo al periodo di riferimento.

c) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai prezzi, interni o internazionali, di produzioni attuate in un anno successivo al periodo di riferimento.

d) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai fattori di produzione utilizzati in un anno successivo al periodo di riferimento.

e) Nessuna produzione è richiesta per ricevere i pagamenti.

7. Partecipazione finanziaria dello Stato a programmi di assicurazione e di garanzia del reddito

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione è subordinata ad una perdita di reddito, considerato soltanto il reddito ricavato dall'agricoltura, superiore al 30 % del reddito lordo medio o dell'equivalente in termini di reddito netto (escluso qualsiasi pagamento nell'ambito degli stessi programmi o di programmi analoghi) nel triennio precedente oppure di una media triennale basata sui cinque anni precedenti esclusi quello con i valori più elevati e quello con i valori più bassi. Tutti i produttori che soddisfano questa condizione sono ammissibili ai pagamenti.

b) L'importo dei pagamenti compensa in misura inferiore al 70 % la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui quest'ultimo diventa ammissibile all'assistenza in questione.

c) L'importo dei pagamenti è unicamente collegato al reddito; esso non ha alcun rapporto con il tipo o il volume della produzione (compresi i capi di bestiame) attuata dal produttore, con i prezzi, interni o internazionali, di tale produzione, né con i fattori di produzione utilizzati.

d) Se un produttore riceve nello stesso anno pagamenti ai sensi del presente paragrafo e del paragrafo 8 (soccorso in caso di calamità naturali), il totale di detti pagamenti deve essere inferiore al 100 % della perdita che egli ha complessivamente subito.

8. Pagamenti (diretti o mediante partecipazione finanziaria dello Stato a sistemi di assicurazione dei raccolti) in seguito a calamità naturali

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione sussiste soltanto quando le autorità pubbliche riconoscono ufficialmente che si è verificata o si sta verificando una calamità naturale o una catastrofe analoga (in particolare epidemie, infestazioni, incidenti nucleari e guerra sul territorio del membro interessato) ed è determinata da una perdita di produzione superiore al 30 % della produzione media dei tre anni precedenti o di tre dei cinque anni precedenti, esclusi quello con i risultati più elevati e quello con i risultati più bassi.

b) I pagamenti in caso di calamità si effettuano soltanto in relazione alle perdite di reddito, bestiame (compresi pagamenti relativi a trattamenti veterinari), terra o altri fattori di produzione subite in seguito alla calamità in questione.

c) I pagamenti devono compensare non più del costo totale per la sostituzione dei beni perduti e non devono comportare obblighi né indicazioni circa il tipo o la quantità della produzione successiva.

d) I pagamenti effettuati durante una calamità non possono superare il livello necessario a impedire o ridurre ulteriori perdite quali definite sopra alla lettera b).

e) Se un produttore riceve nello stesso anno pagamenti ai sensi del presente paragrafo e del paragrafo 7 (programmi di assicurazione e di garanzia del reddito), il totale di detti pagamenti deve essere inferiore al 100 % della perdita che egli ha complessivamente subito.

9. Assistenza all'aggiustamento strutturale fornita mediante programmi per il ritiro dei produttori dall'attività

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione deve essere determinata in base a criteri chiaramente definiti nell'ambito di programmi intesi ad agevolare il ritiro dall'attività delle persone operanti nel campo della produzione agricola commerciabile o il loro passaggio ad attività non agricole.

b) I pagamenti sono condizionati al ritiro totale e permanente dei beneficiari dalla produzione agricola commerciabile.

10. Assistenza all'aggiustamento strutturale fornita mediante programmi di smobilizzo delle risorse

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione deve essere determinata in base a criteri chiaramente definiti nell'ambito di programmi intesi a ritirare terra o altre risorse, comprese quelle zootecniche, dalla produzione agricola commerciabile.

b) I pagamenti sono condizionati, per la terra, al ritiro dalla produzione agricola commerciabile per almeno tre anni e per il bestiame all'abbattimento o alla cessione permanente definita.

c) I pagamenti non comportano obblighi né indicazioni circa impieghi alternativi della terra o delle altre risorse implicanti la produzione di prodotti agricoli commerciabili.

d) I pagamenti non possono essere connessi al tipo o alla quantità della produzione né ai prezzi, interni o internazionali, di produzioni attuate utilizzando la terra o altre risorse rimaste in produzione.

11. Assistenza all'aggiustamento strutturale fornita mediante aiuti all'investimento

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione deve essere determinata in base a criteri chiaramente definiti nell'ambito di programmi statali intesi a contribuire alla ristrutturazione finanziaria o materiale delle attività di un produttore in seguito a difficoltà strutturali oggettivamente comprovate. L'ammissibilità ai programmi in questione può anche essere basata su un preciso programma statale per la riprivatizzazione delle terre coltivabili.

b) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base al tipo o al volume della produzione (compresi i capi di bestiame) attuata dal produttore in un anno successivo al periodo di riferimento, fatto salvo il criterio di cui alla lettera e).

c) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai prezzi, interni o internazionali, di produzioni attuate in un anno successivo al periodo di riferimento.

d) I pagamenti devono essere forniti soltanto per il periodo di tempo necessario all'attuazione degli investimenti per i quali sono stati concessi.

e) I pagamenti non comportano obblighi o comunque indicazioni circa i prodotti agricoli che saranno coltivati dai beneficiari, fatta eccezione per l'obbligo di non coltivare un determinato prodotto.

f) I pagamenti devono essere limitati all'importo necessario per compensare lo svantaggio strutturale.

12. Pagamenti concessi nel quadro di programmi ambientali

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione deve essere determinata nel quadro di un preciso programma statale per la protezione o la conservazione dell'ambiente, nonché essere subordinata al rispetto di specifiche condizioni dettate da tale programma, comprese condizioni relative ai metodi e ai fattori di produzione.

b) L'importo del pagamento deve essere limitato ai costi supplementari o alla perdita di reddito derivanti dall'osservanza del programma statale.

13. Pagamenti nel quadro di programmi di assistenza regionale

a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione è limitata ai produttori delle regioni svantaggiate.

Ciascuna di queste deve essere un'area geografica contigua chiaramente designata con un'identità economica e amministrativa definibile, considerata svantaggiata in base a criteri neutrali e oggettivi chiaramente precisati in leggi o regolamenti e tali da indicare che le difficoltà della regione derivano da circostanze non soltanto provvisorie.

b) L'importo dei pagamenti di un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base al tipo o al volume della produzione (ivi compresi i capi di bestiame) attuata dal produttore in un anno successivo al periodo di riferimento, salvo per ridurre tale produzione.

c) L'importo dei pagamenti in un dato anno non può essere stabilito in relazione o in base ai prezzi, interni o internazionali, di produzioni attuate in un anno successivo al periodo di riferimento.

d) I pagamenti sono destinati soltanto ai produttori delle regioni ammissibili; tuttavia essi sono generalmente accessibili a tutti i produttori di tali regioni.

e) quando i pagamenti sono connessi ai fattori di produzione, al di sopra di un livello di soglia del fattore in questione essi sono effettuati ad un tasso decrescente.

f) I pagamenti sono limitati ai costi supplementari o alla perdita di reddito connessi all'esercizio dell'agricoltura nell'area indicata.

ANNESSO 3

SOSTEGNO INTERNO: CALCOLO DELLA MISURA AGGREGATA DI SOSTEGNO

1. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 6, una misura aggregata di sostegno (MAS) viene calcolata singolarmente per ciascun prodotto agricolo di base che benefici di un sostegno dei prezzi di mercato, di pagamenti diretti non esenti o di qualsiasi altra sovvenzione non esente dall'impegno di riduzione («altre misure non esenti»). Il sostegno non connesso al singolo prodotto si conteggia in termini monetari complessivi in un'unica MAS non associata ai prodotti.
2. Le sovvenzioni di cui al paragrafo 1 comprendono sia spese di bilancio sia agevolazioni da parte dello Stato o di enti pubblici.
3. Il calcolo comprende il sostegno fornito sia a livello nazionale sia a livello decentrato.
4. Specifiche imposte e tasse agricole pagate dai produttori sono detratte dalla MAS.
5. La MAS calcolata come precisato più avanti per il periodo di riferimento costituisce il livello di base per l'attuazione dell'impegno di riduzione del sostegno interno.
6. Per ciascun prodotto agricolo di base si determina una MAS specifica, espressa in termini di valore monetario totale.
7. La MAS si calcola quanto più possibile vicino al punto di prima vendita del prodotto agricolo di base in questione. Le misure destinate alle imprese di trasformazione sono incluse nel calcolo nella misura in cui recano benefici ai produttori dei prodotti agricoli di base.
8. Sostegno dei prezzi di mercato: il sostegno dei prezzi di mercato si calcola sulla base del divario tra un prezzo fisso esterno di riferimento e il prezzo amministrato applicato moltiplicato per la quantità di produzione ammissibile al prezzo amministrato applicato. Le spese di bilancio effettuate per mantenere tale divario, quali spese di acquisto o di magazzinaggio, non sono incluse nella MAS.
9. Il prezzo fisso esterno di riferimento è determinato sulla base degli anni dal 1986 al 1988 ed è generalmente costituito dal valore unitario medio fob per il prodotto agricolo di base in questione in un paese esportatore netto e dal valore unitario medio CIF per il prodotto agricolo di base in questione in un paese importatore netto nel periodo di riferimento. Il prezzo fisso di riferimento può essere adeguato per tener conto delle differenze di qualità nella misura necessaria.
10. Pagamenti diretti non esenti: i pagamenti diretti non esenti che dipendono da una differenza di prezzo si calcolano o sulla base del divario tra il prezzo fisso di riferimento e il prezzo amministrato applicato moltiplicato per la quantità di produzione ammissibile al prezzo amministrato o sulla base delle spese di bilancio.
11. Il prezzo fisso di riferimento è determinato sulla base degli anni dal 1986 al 1988 ed è generalmente costituito dal prezzo reale utilizzato per determinare i tassi di pagamento.
12. I pagamenti diretti non esenti connessi a fattori diversi dal prezzo si misurano sulla base delle spese di bilancio.
13. Altre misure non esenti, in particolare sovvenzioni per fattori di produzione e altre misure quali quelle di riduzione dei costi di marketing: il valore di queste misure si calcola sulla base delle spese di bilancio o, qualora tale metodo non rispecchi la totale entità della sovvenzione in questione, quest'ultima si calcola sulla base del divario tra il prezzo del prodotto o servizio sovvenzionato e un prezzo di mercato rappresentativo per un prodotto o servizio simile moltiplicato per la quantità del prodotto o servizio.

ANNESSO 4

CALCOLO DELLA MISURA EQUIVALENTE DI SOSTEGNO

1. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 6, si calcolano misure equivalenti di sostegno in relazione a tutti i prodotti agricoli di base per i quali, nei casi in cui esiste un sostegno dei prezzi di mercato quale definito nell'allegato 3, non sia possibile calcolare tale componente della MAS.

Per i prodotti in questione il livello di base per l'attuazione degli impegni di riduzione del sostegno interno consiste di una componente corrispondente al sostegno dei prezzi di mercato espressa in termini di misure equivalenti di sostegno ai sensi del paragrafo 2, nonché di ogni pagamento diretto non esente e altro sostegno non esente, valutati conformemente al paragrafo 3.

Il calcolo comprende il sostegno fornito a livello sia nazionale sia decentrato.

2. Le misure equivalenti di sostegno di cui al paragrafo 1 si calcolano singolarmente per tutti i prodotti agricoli di base in una fase quanto più possibile vicina al punto di prima vendita che beneficino di un sostegno dei prezzi di mercato e per i quali non sia possibile calcolare tale componente della MAS. Per i prodotti agricoli di base in questione, le misure equivalenti del sostegno dei prezzi di mercato si determinano sulla base del prezzo amministrato applicato e della quantità di produzione ammissibile a tale prezzo oppure, qualora ciò non sia possibile, in base alle spese di bilancio utilizzate per mantenere il prezzo alla produzione.

3. Se i prodotti agricoli di base di cui al paragrafo 1 sono oggetto di pagamenti diretti non esenti o di altre sovvenzioni per prodotti non esenti dall'impegno di riduzione, la base per le misure equivalenti di sostegno in relazione a tali forme di sostegno consiste in calcoli analoghi a quelli da effettuare per le corrispondenti componenti della MAS (precisati nei paragrafi da 10 a 13 dell'allegato 3).

4. Le misure equivalenti di sostegno si calcolano sull'importo della sovvenzione in una fase quanto più possibile vicina al punto di prima vendita del prodotto agricolo di base in questione.

Le misure destinate alle imprese di trasformazione sono comprese nel calcolo nella misura in cui esse comportano benefici per i produttori dei prodotti agricoli di base. Specifiche imposte o tasse agricole pagate dai produttori riducono le misure equivalenti di sostegno di un importo corrispondente.

ANNESSO 5

TRATTAMENTO SPECIALE IN RELAZIONE ALL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 2

Sezione A

1. Le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2 non si applicano a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo OMC ai prodotti agricoli di base né ai relativi prodotti lavorati e/o preparati («prodotti designati») in relazione ai quali sussistano le seguenti condizioni (trattamento in seguito denominato «trattamento speciale»):

- a) le importazioni dei prodotti designati hanno coperto meno del 3 % del corrispondente consumo interno nel periodo 1986-1988 («periodo di riferimento»);
- b) nessuna sovvenzione all'esportazione è stata concessa dall'inizio del periodo di riferimento per i prodotti designati;
- c) efficaci misure volte a ridurre la produzione sono applicate al prodotto agricolo di base;
- d) i prodotti in questione sono designati con l'indicazione «TS-Allegato 5» nella sezione I-B della parte I dell'elenco di un membro allegato al protocollo di Marrakech, in quanto soggetti a trattamento speciale in funzione di fattori di carattere non commerciale, quali sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente; e

e) le possibilità minime di accesso in relazione ai prodotti designati corrispondono, come specificato nella sezione I-B della parte I dell'elenco del membro interessato, al 4 % del consumo interno dei prodotti designati nel periodo di riferimento a partire dall'inizio del primo anno del periodo di attuazione e, successivamente, sono aumentate dello 0,8 % del corrispondente consumo interno nel periodo di riferimento per ciascuno dei restanti anni del periodo di attuazione.

2. All'inizio di qualsiasi anno del periodo di attuazione un membro può cessare di applicare il trattamento speciale in relazione ai prodotti designati conformandosi alle disposizioni del paragrafo 6. In tal caso il membro interessato mantiene le possibilità minime di accesso in vigore a quel momento e aumenta le possibilità minime di accesso dello 0,4 % del corrispondente consumo interno nel periodo di riferimento per ciascuno dei restanti anni del periodo di attuazione. Successivamente il livello delle possibilità minime di accesso risultante da questa

formula nell'ultimo anno del periodo di attuazione viene mantenuto nell'elenco del membro in questione.

3. Eventuali negoziazioni sulla possibilità di mantenere il trattamento speciale di cui al paragrafo 1 dopo la fine del periodo di attuazione saranno portate a termine entro lo stesso periodo di attuazione nell'ambito dei negoziati di cui all'articolo 20 del presente accordo, tenendo conto dei fattori inerenti ad aspetti di carattere non commerciale.

4. Se in seguito alla negoziazione di cui al paragrafo 3 si conviene che un membro può continuare ad applicare il trattamento speciale, tale membro procede a concessioni supplementari e accettabili, quali determinate nel quadro della medesima negoziazione.

5. Se il trattamento speciale non può essere prolungato oltre la fine del periodo di attuazione, il membro interessato attua le disposizioni del paragrafo 6. In tal caso, dopo la fine del periodo di attuazione, le possibilità minime di accesso per i prodotti designati sono mantenute nell'elenco del membro interessato al livello dell'8 % del corrispondente consumo interno nel periodo di riferimento.

6. Le misure alla frontiera diverse dai dazi doganali ordinari mantenute in relazione ai prodotti designati sono soggette alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2 a decorrere dall'inizio dell'anno nel quale il trattamento speciale cessa di essere applicabile. I prodotti in questione sono soggetti a dazi doganali ordinari, consolidati nell'elenco del membro interessato e applicati, dall'inizio dell'anno in cui il trattamento speciale ha termine e successivamente, alle aliquote che sarebbero state applicabili qualora una riduzione del 15 % almeno fosse stata attuata nell'arco del periodo di attuazione in uguali frazioni annue. I dazi in questione sono stabiliti in base ed equivalenti tariffari da calcolare secondo le indicazioni accluse al presente allegato.

Sezione B

7. Le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2 non sono inoltre applicabili a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo OMC ad un prodotto agricolo di base che costituisca la componente principale della dieta tradizionale di un paese in via di sviluppo membro e in relazione al quale sussistano, oltre alle condizioni di cui al paragrafo 1, lettere da a) a d), nella misura in cui si applicano ai prodotti in questione, le seguenti condizioni:

a) le possibilità minime di accesso in relazione ai prodotti in questione, quali specificate nella sezione I-B della parte I dell'elenco del paese in via di sviluppo membro interessato, corrispondono all'1% del consumo interno dei medesimi prodotti nel periodo di riferimento a decorrere dall'inizio del primo anno del periodo di attuazione e sono aumentate in uguali frazioni annue al 2 % del corrispondente consumo interno nel periodo di riferimento all'inizio del quinto anno del periodo di attuazione. Dall'inizio del sesto anno del periodo di attuazione, le possibilità minime di accesso in relazione ai prodotti in questione corrispondono al 2 % del corrispondente consumo interno nel periodo di riferimento e sono aumentate in uguali frazioni annue al 4 % del corrispondente consumo interno nel periodo di riferimento fino all'inizio del decimo anno.

Successivamente il livello delle possibilità minime di accesso risultante da questa formula nel decimo anno viene mantenuto nell'elenco del paese in via di sviluppo membro interessato;

b) appropriate possibilità di accesso al mercato sono state previste in relazione ad altri prodotti nel quadro del presente accordo.

8. Eventuali negoziati sulla possibilità di un proseguimento del trattamento speciale di cui al paragrafo 7 oltre la fine del decimo anno dall'inizio del periodo di attuazione sono avviati e portati a termine entro il decimo anno dall'inizio del periodo di attuazione.

9. Se in seguito alla negoziazione di cui al paragrafo 8 si conviene che un membro può continuare ad applicare il trattamento speciale, tale membro procede a concessioni supplementari e accettabili quali determinate nell'ambito della medesima negoziazione.

10. Qualora il trattamento speciale di cui al paragrafo 7 non possa proseguire oltre il decimo anno dall'inizio del periodo di attuazione, ai prodotti in questione si applicano dazi doganali ordinari, istituiti sulla base di un equivalente tariffario da calcolare secondo le indicazioni accluse al presente allegato, consolidati nell'elenco del membro interessato. Per altri aspetti si applicano le disposizioni del paragrafo 6 quali modificate dal pertinente trattamento speciale e differenziato riservato ai paesi in via di sviluppo membri nel quadro del presente accordo.

Appendice dell'allegato 5

Indicazioni per il calcolo degli equivalenti tariffari ai fini specifici di cui ai paragrafi 6 e 10 del presente allegato

1. Il calcolo degli equivalenti tariffari, siano essi espressi come dazi ad valorem o come dazi specifici, si effettua utilizzando la differenza reale tra prezzi interni ed esterni secondo un criterio di trasparenza. Si utilizzano dati relativi agli anni dal 1986 al 1988. Gli equivalenti tariffari:

a) sono in primo luogo stabiliti a livello delle voci a quattro cifre del SA;

b) ove opportuno, sono stabiliti a livello delle sottovoci a sei cifre o ad un livello più dettagliato;

c) per i prodotti lavorati e/o preparati sono generalmente stabiliti moltiplicando lo specifico equivalente tariffario relativo al (ai) singolo(i) prodotto(i) agricol(i) di base per la proporzione, in termini di valore o fisici secondo il caso, del(dei) prodotto(i) agricol(i) di base nei prodotti lavorati e/o preparati e tengono conto, ove necessario, di eventuali elementi aggiuntivi che assicurano al momento protezione all'industria.

2. I prezzi esterni sono in generale gli effettivi valori unitari medi CIF per il paese importatore. Qualora i valori unitari medi CIF non siano disponibili o appropriati, i prezzi esterni:

a) consistono negli appropriati valori unitari medi CIF di un paese vicino, oppure

b) sono stimati in base ai valori unitari medi fob di un idoneo esportatore principale (di idonei esportatori principali), maggiorati del presunto importo dei costi di assicurazione, di nolo e degli altri costi pertinenti a carico del paese importatore.

3. I prezzi esterni sono generalmente convertiti in moneta nazionale utilizzando il tasso di cambio medio annuo di mercato per lo stesso periodo dei dati relativi ai prezzi.

4. Il prezzo interno è in generale un prezzo all'ingrosso rappresentativo in vigore sul mercato interno oppure una stima di tale prezzo qualora non siano disponibili dati adeguati.

5. Gli equivalenti tariffari iniziali possono essere adeguati, ove necessario, per tener conto delle differenze di qualità o varietà mediante un coefficiente appropriato.

6. Qualora un equivalente tariffario risultante dall'applicazione delle presenti indicazioni sia negativo o inferiore al dazio consolidato vigente, l'equivalente tariffario iniziale può corrispondere a tale dazio o essere stabilito sulla base delle offerte nazionali per il prodotto in questione.

7. Qualora si proceda ad un adeguamento del livello di un equivalente tariffario risultato dall'applicazione di quanto sopra, il membro interessato offre, su richiesta, ampie opportunità di consultazione al fine di negoziare soluzioni appropriate.

(1) Le misure in questione comprendono restrizioni quantitative all'importazione, prelievi variabili all'importazione, prezzi minimi all'importazione, licenze di importazione discrezionali, misure non tariffarie mantenute tramite imprese commerciali di Stato, autolimitazione delle esportazioni e misure analoghe alla frontiera eccetto i dazi doganali ordinari, mantenute o meno in virtù di deroghe per singolo paese alle disposizioni del GATT 1947, ma non le misure mantenute in virtù di disposizioni adottate ai fini della bilancia dei pagamenti o di altre disposizioni generali, non specificamente relative all'agricoltura, del GATT 1994 o degli altri accordi commerciali multilaterali di cui all'allegato 1A dell'accordo OMC.

(2) Il prezzo di riferimento utilizzato per invocare il presente comma è in generale il valore unitario medio CIF del prodotto in questione oppure un prezzo appropriato in relazione alla qualità del prodotto e al suo stadio di lavorazione. Dopo l'uso iniziale, esso viene specificato pubblicamente e reso disponibile nella misura necessaria per consentire agli altri membri di valutare il dazio addizionale che può essere imposto.

(3) Qualora il consumo interno non venga considerato, si applica il livello limite di base di cui al paragrafo 4, lettera a).

(4) Ai fini del presente articolo, per «dazi compensativi» si intendono quelli di cui all'articolo VI del GATT 1994 e alla parte V dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative.

(5) Ai fini del paragrafo 3 del presente allegato, si considerano conformi alle disposizioni in esso contenute i programmi statali di stoccaggio a fini di sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo attuati in modo trasparente e gestiti secondo orientamenti o criteri oggettivi pubblicati ufficialmente, compresi i programmi nell'ambito dei quali le scorte di derrate a fini di sicurezza alimentare sono acquistate e fornite a prezzi amministrati, purché la differenza tra il prezzo d'acquisto e il prezzo di riferimento esterno sia conteggiata nella MAS.

(6) Ai fini dei paragrafi 3 e 4 del presente allegato, la fornitura di prodotti alimentari a prezzi sovvenzionati al fine di soddisfare il fabbisogno alimentare delle popolazioni urbane e rurali bisognose dei paesi in via di sviluppo su base regolare a prezzi equi si ritiene conforme alle disposizioni del presente paragrafo.

Marrakech, Marocco, il 15 aprile 1994

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., British foreign policy and the 'Arab Spring': the transition to democracy, House of Commons Foreign Affairs Committee, 2012
- AA.VV., I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea, Osservatorio di politica internazionale, A cura dell'Istituto Affari Internazionali, Approfondimenti n. 33, Maggio 2011
- AA.VV., L'Unione per il Mediterraneo Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova, Contributi di istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica, Dossier n. 110, Febbraio 2009
- ABBOTT P., BOROT DE BATTISTI A., Recent Global Food Price Shocks: Causes, Consequences and Lessons for African Governments and Donors, documento presentato all'International Agricultural Trade Research Consortium Analytic Symposium "Confronting Food Price Inflation: Implications for Agricultural Trade and Policies", Seattle, Giugno 2009
- ALCARO R., COMELLI M., La politica europea di vicinato, IAI Quaderni n. 22, Roma, 2005
- ALIBONI R., Il rapporto tra Europa e Mediterraneo: il quadro istituzionale e politico, in Banca d'Italia, Le economie del Mediterraneo a cura di Gomel G. e Roccas M., Roma, 2000
- ALIBONI R. (a cura di), L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici, Servizio affari internazionali Senato della Repubblica, dossier n. 85, Gennaio 2008
- ALIBONI R., L'Unione per il Mediterraneo: Evoluzione e prospettive, Documenti IAI 09 | 39 – Dicembre 2009
- ALIBONI R., COLOMBO S., a cura di, Bilancio e prospettive della Cooperazione Euro-mediterranea, Rapporto Osservatorio Politica internazionale, IAI, Giugno 2010
- ASHTON C., INDYK M., The European Union Response to the Arab Spring, The Brookings Institution, Luglio 2011, Washington, D.C.
- BADRAOUI M., The Green Morocco Plan in relation to food security and climate change, International Conference on Food Security and Climate Change in the Dry Areas, Febbraio 2010, Amman Jordan

- BALFOUR-PAUL J., Power to people? Reactions to the EU's response to the Arab Spring, OXFAM, 2011
- BARBÉ E., JOHANSSON-NOGUES E., The EU as a modest 'force for good': the European Neighbourhood Policy, *International Affairs* 84: 1 (2008) 81–96 © 2008 The Author(s). Journal Compilation © 2008 Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs
- BARRETT C. B., BELLAMARE M. F., Why Food Price Volatility Doesn't Matter, Council on Foreign Relations, luglio 2011
- BARTELS L., Le clausole sui diritti umani e la democrazia negli accordi internazionali della UE, Direzione generale per le politiche esterne dell'Unione, Settembre 2005
- BEHR T., The Effect of the Arab Spring on Euro-Mediterranean Relations, in IEMed Mediterranean Yearbook 2013, IeMed, settembre 2013.
- BELLAMARE M. F., Rising Food Prices, Food Price Volatility, and Political Unrest, Sanford School of Public Policy, giugno 2011
- BELLO W., Le guerre del cibo, Nuovi Mondi ed., 2009
- BENEDETTO XVI, Caritas in veritate, Enciclica, Capitolo II, paragrafo 27, giugno 2009
- BEN JELLOUN T., La rivoluzione dei gelsomini. Il risveglio della dignità araba, Bompiani, 2011
- BERAZNEVA J., LEE D. R., Explaining the African Food Riots of 2007-2008: An Empirical Analysis, Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management Cornell University, Ithaca, New York, marzo 2011
- BERBER M., La situation tunisienne préoccupe le monde arabe, Radio France international, Gennaio 2011
- BHAGWATI J., È fallito il Doha Round e adesso vince il più forte, Il Sole 24 Ore, giugno 2012
- BICCHI F., The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations, *Mediterranean Politics*, 16:01, 3-19, 2011
- BONIFAZI C., CONTI C., GESANO G., Dinamica demografica e migrazioni nell'area del Mediterraneo, in Banca d'Italia, *Le economie del Mediterraneo* a cura di Gomel G. e Roccas M., Roma, 2000

- BORGHI P., L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale, Milano, Giuffrè, 2004.
- BORGHI P., L'organizzazione mondiale del commercio (WTO), gli accordi istitutivi, i principi fondamentali. Materiali per un corso di Politiche economiche nel diritto UE, Università di Ferrara, Facoltà di giurisprudenza - Sedi di Ferrara e Rovigo, 2011
- BREISINGER C., VAN RHEENEN T., RINGLER C., NIN PRATT A., MINOT N., ARAGON C., YU B., ECKER O., ZHU T., Food Security and Economic Development in the Middle East and North Africa, IFPRI Discussion Paper 00985, Washington DC, maggio 2010
- BREISINGER C., ECKER O., AL.RIFFAI P., Economics of the Arab Awakening: From Revolution to Transformation and Food Security, IFPRI Policy Brief 18, Washington DC, maggio 2011
- BREISINGER C., ECKER O., AL.RIFFAI P., YU B., Beyond the Arab Awakening Policies and Investments for Poverty Reduction and Food Security, IFPRI, Washington DC, febbraio 2012
- BRINKMAN H.J., HENDRIX C.S., Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges; World Food Program, 2011
- BURKE E., Running into the sand? The EU's faltering response to the Arab revolutions, Centre for European Reform, dicembre 2013
- CESARETTI, MARIANO, SODANO, Sistemi Agroalimentari e Mercati Agricoli, Il Mulino, Bologna 1994.
- COSTATO L., Compendio di diritto alimentare IV ed, CEDAM 2007
- CRESCIMANNO M., FARRUGGIA D., GALATI A., SIGGIA D., Intensità degli scambi agroalimentari tra i Paesi del bacino del Mediterraneo, dipartimento Demetra, Università degli Studi di Palermo.
- CURTIS M., KERSLEY R., RANA M., Emerging Consumer Survey, Credit Suiss AG Research Institute, 2011
- DE FILIPPIS F. (a cura di), Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione. Il negoziato agricolo nel Doha Round del WTO, Ottobre 2005

- DE FILIPPIS F., La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili, *Rivista di Diritto Alimentare*, Ottobre-Dicembre 2012
- DE NOVA, Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla CEE, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1971
- DELL'AQUILA C., L'Unione Europea e i Paesi terzi del Mediterraneo – Accordi commerciali e scambi agroalimentari, Osservatorio sulle Politiche Agricole, INEA, Aprile 2002.
- DIAMOND J., *Armi, acciaio e malattie. Breve storia del mondo negli ultimi tredicimila anni*, Einaudi, 2014
- DI MARCO A., Le clausole di condizionalità politica degli accordi di associazione. Il recente caso siriano, *I quaderni europei*, maggio 2011 n.3
- EMLINGER C., Accords euro-méditerranéens et libéralisation des échanges agricoles: quel accès au marché européen pour les fruits et légumes des pays méditerranéens?, *Les Notes d'analyse du CIHEAM N.55*, Gennaio 2010
- FICHERA M.L., Lo sviluppo della politica europea nel Mediterraneo. La ricerca di una politica comune in tema di immigrazione, Università degli Studi di Trieste, 2011
- FLORIO E., Analisi degli scambi commerciali delle principali produzioni agricole tra i Paesi dell'area di libero scambio Euro-Mediterranea, *Ricerche nell'ambito delle attività istituzionali dell'Osservatorio sul Sistema dell'Economia Agroalimentare della Sicilia (OSEAAS)*, Catania, Maggio 2006
- G20, *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Response Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF*, giugno 2011
- GONZALEZ MELLADO A., GAY S. H., M'BAREK R., FERRARI E., *Barriere non tariffarie al commercio: l'opinione degli esportatori agro-alimentari africani*, *Agriregionieuropa*, Settembre 2010
- GUAZZONE L. - BICCHI F. - PIOPI D. *La questione della democrazia nel mondo arabo. Stati, società e conflitti* Polimetrica Ed., 2004
- HENKE R., Il riorientamento delle politiche di sostegno all'agricoltura nell'UE, *PAGRI* - 1-2/2004, 83-107

- HENRIQUES G., PAASCH A., La volatilité des prix des produits alimentaires Conséquences et impacts sur le droit à l'alimentation, CIDSE, octobre 2011
- IANCHOVICHINA E., LOENING J., WOOD C., How Vulnerable Are Arab Countries to Global Food Price Shocks?, Policy Research Working Paper 6018, The World Bank Middle East and North Africa Region Office of the Chief Economist, marzo 2012
- JOHANSSON-NOGUÉS E., The decline of the EU's "magnetic attraction"? The European Union in the eyes of neighbouring Arab countries and Russia, European Foreign Policy Unit, Working Paper no. 2011/1, London School of Economics and Political Science, Marzo 2011
- JOHNSTONE S., MAZO J., Global warming and the Arab Spring, Survival: Global Politics and Strategy, 53:2, 11-17, marzo 2011
- KHADER B., L'Europe et la Palestine: des croisades a nos jours, Paris, L'Harmattan, 2000.
- KHADER B., The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the Arab Spring, EuroMeSco, IEMed, marzo 2013
- KOROTAYEV A., ZINKINA J., KOBZEVA S., BOZHEVOLNOV J., KHALTOURINA D., MALKOV A., MALKOV S., A Trap at the Escape from the Trap? Demographic-Structural Factors of Political Instability in Modern Africa and West Asia, Cliodynamics 2: 276–303, 2011.
- LABROUSSE C.E., "1848-1830-1789: How Revolutions were Born" (orig. pub. 1948), in F. Crouzet, W.H. Chaloner, and W.M. Stern (eds.), Essays in European Economic History, 1789-1914, London, 1969, pp. 3-5, citato in L.A. Tilly, 1983
- LAGI M., BAR-YAM Y., Socio-economic impact of the financial crisis: Complex systems scoping analysis, Tech. rep., New England Complex Systems Institute, dicembre 2010
- LAGI M., BERTRAND K. Z., BAR-YAM Y., The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East, New England Complex Systems Institute, agosto 2011
- LAMPIETTI J.A., MICHAELS S., MAGNAN N., MCCALLA A.F., SAADE M., KHOURI N., A strategic framework for improving food security in Arab countries, Springer, 2010

- LIAKOPOULOU I., Unione Europea (UE) e Paesi del Sud del Mediterraneo. Problemi e prospettive nel settore agricolo dall'adozione dello strumento di vicinato e partenariato (2007-2013) in <http://www.diritto.it/pdf/26522.pdf>
- LOMBARDI D., Le relazioni commerciali dell'Unione Europea con i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale: struttura e prospettive nel contesto del Partenariato euro-mediterraneo, in Banca d'Italia, Le economie del Mediterraneo a cura di Gomel G. e Roccas M., Roma, 2000
- MAYSTADT J.F., TRINH TAN J.F., BREISINGER C., Does food security matter for transition in Arab Countries?, IFPRI Discussion Paper 01196, Washington DC, 2012
- MICHAELS S., BATTAT M., EREKAT D., DE HARTOG A., LAMPIETTI J., The Grain Chain Food Security and Managing Wheat Imports in Arab Countries, World Bank and FAO, 2012
- MINOT N., CHEMINGUI M. A., THOMAS M., DEWINA R., ORDEN D., Trade liberalization and poverty in the Middle East and North Africa, IFPRI Research Monograph, Washington DC, 2010
- MOUHIB L., Normative Power and Eu Democracy Promotion in Third Countries: Democracy vs Respect for National Sovereignty, 3 ECPR Graduate Conference, Dublino, Settembre 2010
- NICOLETTI G., La politica mediterranea dell'UE e la questione del commercio agricolo con i PTM - il caso della cerealicoltura tunisina
- PACIELLO M. C., Egypt: Changes and Challenges of Political Transition, MEDPRO Technical Report n. 4, Maggio 2011
- PACIELLO M. C., AYEB H., GILLOT G., MOISSERON J.-Y., Reversing the vicious circle in North Africa's political economy confronting rural, urban, and youth-related challenges, IAI, Mediterranean Paper Series, 2012
- PETTITO F., BRIGHI E., Dalla Guerra Fredda alla minaccia asimmetrica. Geostrategia del Mare Nostrum.
- PFÖSTL E., La creazione di una zona di pace e stabilità attorno all'Unione Europea, Editrice Apes, 2006
- REQUIER-DESJARDINS M., Impacts des changements climatiques sur l'agriculture au Maroc et en Tunisie et priorités d'adaptation, Les Notes d'analyse du CIHEAM N. 56, Marzo 2010

- RIZZI F., Un Mediterraneo di conflitti, Meltemi Editore srl, 2004
- ROSS C., The Second Green Revolution, in Race, Poverty & the Environment, Oakland, Autunno 2009
- SASSI M., I mercati dei prodotti agricoli nei nuovi scenari mondiali, Agriregionieuropa, anno 7 num. 25, giugno 2011
- SENSI R., RE A. et al., Granai contro la crisi. Il ruolo delle riserve alimentari per ridurre la volatilità dei prezzi e sostenere lo sviluppo agricolo, Actionaid, 2011
- SHIVA V., Seeds of truth. A response to The New Yorker, Agosto 2014
- SOUARÉ I. K., MESFIN B., Conference Report, A critical look at the 2011 North African revolutions and their implications, Hilton Hotel, Addis Ababa, Ethiopia, Maggio 2011
- SPECTER M., Seeds of Doubt. An activist's controversial crusade against genetically modified crops. The New Yorker, Agosto 2014
- STEINHART P., The second green revolution, The New York Times, ottobre 1981
- TECHAU J., What if the EU had reacted strategically to the Arab Spring?, Carnegie Europe, Febbraio 2014
- TINO E., Le relazioni euro-mediterranee e la Pan-Euro-Mediterranean Free Trade Area alla luce della primavera araba, in La Comunità Internazionale, fasc 3-4/2012, Editoriale Scientifica srl, 2012
- UNCTAD, The Green Transition of Morocco, Ginevra, 2011
- WITNEY N., DWORKIN A., A power audit of EU – North Africa Relations, ECFR, settembre 2012
- WRIGHT B., CAFIERO C., Grain reserves and food security in the Middle East and North Africa, Food Security, Volume 3, Issue 1 Supplement, pp 61-76, Springer Netherlands, febbraio 2011
- WULZER P., La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009) in Processi Storici e Politiche di Pace n 7-8 (2009), Edizioni Nuova Cultura.

SITI INTERNET

- <http://europa.eu>
- <http://ec.europa.eu>
- <http://eur-lex.europa.eu/>
- <http://www.presseurop.eu>
- <http://eeas.europa.eu>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://eeas.europa.eu>
- <http://www.enpi-info.eu>
- <http://epthinktank.eu>
- <http://www.euromesco.net>
- <http://www.fao.org>
- <http://www.rivistadirittoalimentare.it>
- <http://faostat.fao.org>
- <http://www.politicheagricole.it>
- <http://www.ispionline.it/it/pubblicazioni>
- <http://www.iai.it>
- <http://www.esteri.it>
- <http://www.parliament.uk>
- <http://www.geopolitica-rivista.org>
- <http://www.insightweb.it>
- <http://www.mediaduemila.it>
- <http://rumoridalmediterraneo.blogspot.it>
- <http://www.bufferstock.org/frames.htm>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.corriere.it>
- <http://archivistorico.corriere.it>
- <http://tg24.sky.it>

- <http://www.lastampa.it>
- <http://www.lemonde.fr>
- <http://www.liberation.fr>
- <http://www.lesoir.be>
- <http://www.bbc.co.uk>
- <http://www.telquel-online.com>
- <http://www.aujourd'hui.ma>
- <http://www.rfi.fr>
- <http://www.oxfam.org>
- <http://www.eces.org.eg>
- <https://www.credit-suisse.com>
- <http://www.actionaid.it>
- <http://www.ecfr.eu>
- <http://associazionebartola.univpm.it>
- <http://www.diritto.it>
- <http://www.agriregionieuropa.univpm.it>
- <http://www.prio.no>
- <http://www.yabiladi.com>
- <http://www.medpro-foresight.eu>
- <http://www.ilfattoalimentare.it>
- <http://www.international-alert.org>
- <http://carnegieeurope.eu>
- <http://fr.wikipedia.org>
- <http://it.wikipedia.org>
- <http://en.wikipedia.org>